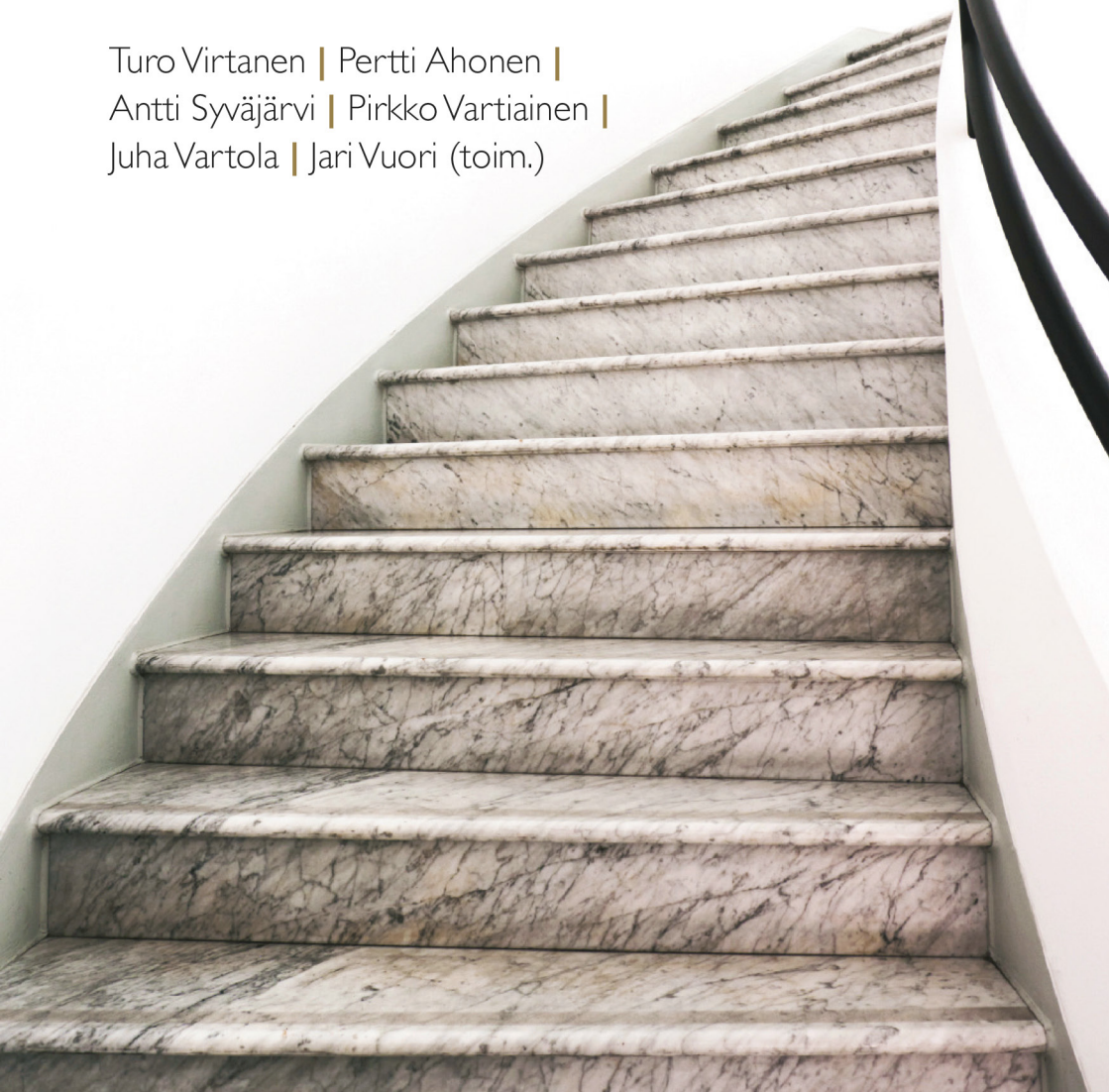


SUOMALAINEN HALLINNON TUTKIMUS

MISTÄ, MITÄ, MINNE?

Turo Virtanen | Pertti Ahonen |
Antti Syväjärvi | Pirkko Vartiainen |
Juha Vartola | Jari Vuori (toim.)



Suomalainen hallinnon tutkimus – mistä, mitä, minne?

TOIMITTANEET

Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi,
Pirkko Vartiainen, Juha Vartola, Jari Vuori

SUOMALAINEN HALLINNON TUTKIMUS
– MISTÄ, MITÄ, MINNE?

Copyright ©2011 Tampere University Press ja tekijät

Myynti

Tiedekirjakauppa TAJU

Kalevantie 5

PL 617

33014 Tampereen yliopisto

puhelin 040 190 9800

fax (03) 3551 7685

taju@uta.fi

www.uta.fi/taju

<http://granum.uta.fi>

Taitto

Maaret Kihlakaski

Kansi

Mikko Reinikka

ISBN 978-951-44-8648-7

ISBN 978-951-44-8694-4 (pdf)

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2011

SISÄLLYSLUETTELO

Tekijäluettelo	7
Esipuhe	8
I Tutkijapiiristä tieteelliseksi seuraksi	11
<i>Juha Vartola & Turo Virtanen</i>	
Tiedeyhteisö muotoutuu ja seura syntyy	13
II Historiaa ja tilintekoa	23
<i>Juha Vartola</i>	
Suomalaisen julkisen hallinnon tutkimuksen juuria etsimässä	25
<i>Pertti Ahonen</i>	
Maamme hallinnontutkimuksen institutionalisoituminen: Prosesseja, prosessien tuloksia ja tulevaisuuden mahdollisuuksia	73
III Laajentumista ja erikoistumista	111
<i>Vuokko Niiranen & Johanna Lammintakanen</i>	
Hallintotieteen rajapinnoilla – sosiaalihallintotieteen ja terveyshallintotieteen tutkimuksen alan ja kohteen näkökulmia	113
<i>Jan-Erik Johanson & Lasse Oulasvirta & Jarmo Vakkuri</i>	
Taloushallintotieteiden asema ja tulevaisuus – tapausesimerkkinä Tampereen yliopisto	140
<i>Ismo Lumijärvi & Sirpa Virta</i>	
Turvallisuushallinto hallintotieteen osa-alueena	165
IV Uusia polkuja tutussa maastossa	189
<i>Arja Ropo</i>	
Johtajuuden ilmiö – johtajaominaisuuksista kokemuksellisiin konstruktioihin	191

<i>Esa Hyryläinen & Olli-Pekka Viinamäki</i> Vertailu hallinnon teorianmuodostuksessa	218
<i>Rinna Ikola-Norrbacka & Kirsi Lähdesmäki</i> New public management – näkökulmia julkisjohtamiseen ja hyvään hallintoon	244
<i>Markku Kiviniemi</i> Hyvän hallinnan käsite: Analyysi osatekijöistä ja soveltamisen ongelmista	273
V Rajojen äärellä – identiteetin haasteita	303
<i>Ari Salminen</i> Mitä on hallintotiede – tieteenalan identiteetin rakentaminen ...	305
<i>Turo Virtanen</i> Hallintotiede tieteenä – hallinnollisen toiminnan näkökulma omalajisen tieteen perustana	324
<i>Jari Vuori</i> Hallinto- ja organisaatioteorioiden tiedon arkeologia: Tulisiko yksityisten ja julkisten organisaatioiden historia kirjoittaa uudelleen?	371
<i>Pirkko Vartiainen & Harri Raisio</i> Hallintotiede uuden ajan kynnyksellä – näkökulmana kompleksisuusajattelu	388
VI Minkä tarinan hallinnon tutkimus kertoo?	413
<i>Pertti Ahonen & Turo Virtanen</i> Hallinnontutkimuksen elämänmuotoja toteutuneine, toteutumattomine ja tulevine kielipeleineen	415
Liite: Hallinnon Tutkimuksen Seuran johtokuntien jäsenet ja toimihenkilöt 1981–2011. Koonnut Susanna Järvi	430

Tekijäluettelo

Pertti Ahonen	VTT, KTM, professori, Helsingin yliopisto; yleinen valtio-oppi, erit. hallinnon ja organisaatioiden tutkimus
Esa Hyryläinen	HTT, professori, Vaasan yliopisto; julkisjohtaminen
Rinna Ikola-Norrbacka	HTT, tutkijatohtori, Vaasan yliopisto; julkisjohtaminen
Jan-Erik Johanson	VTT, professori (ma.), Tampereen yliopisto; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Markku Kiviniemi	VTT, dosentti
Johanna Lammintakanen	FT, professori (ma.), Itä-Suomen yliopisto; terveyshallintotiede
Ismo Lumijärvi	HTT, professori, Tampereen yliopisto; turvallisuushallinto
Kirsi Lähdesmäki	HTT, yliopistonlehtori, Vaasan yliopisto; julkisjohtaminen
Vuokko Niiranen	YTT, HTL, professori, Itä-Suomen yliopisto; sosiaalihallintotiede
Lasse Oulasvirta	HTT, KTM, professori, Tampereen yliopisto; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Harri Raisio	HTT, tutkijatohtori, Vaasan yliopisto; sosiaali- ja terveyshallintotiede
Arja Ropo	KTT, professori, Tampereen yliopisto; yrityksen hallinto
Ari Salminen	HTT, professori, Vaasan yliopisto; julkisjohtaminen
Antti Syväjärvi	HTT, PhD, professori, Lapin yliopisto; hallintotiede, tietohallinto
Jarmo Vakkuri	HTT, professori (ma.), Tampereen yliopisto; kunnallistalous
Pirkko Vartiainen	HTT, professori, Vaasan yliopisto; sosiaali- ja terveyshallintotiede
Juha Vartola	HTT, professori, Tampereen yliopisto; hallintotiede
Olli-Pekka Viinamäki	HTT, yliopistonlehtori, Vaasan yliopisto; julkisjohtaminen
Sirpa Virta	YTT, yliassistentti, dosentti, Tampereen yliopisto; turvallisuushallinto
Turo Virtanen	VTT, tutkimusjohtaja, dosentti, Helsingin yliopisto; Higher Education Governance and Management (HEGOM), Korkeakoulu- ja innovaatiotutkimuksen verkosto
Jari Vuori	HTT, professori, Itä-Suomen yliopisto; terveyshallintotiede

ESIPUHE

Hallinnon Tutkimuksen Seura täytti 30 vuotta 8.5.2011. Tämän ennakkointi poiki seuran piirissä aloitteen juhlaulkaisusta, jossa palautettaisiin mieliin, mikä oli suomalaisen hallinnon tutkimuksen tilanne 30 vuotta sitten, mitä on matkan varrella tapahtunut ja mihin hallinnon tutkijat tähyävät katsoessaan pitemmälle tulevaisuuteen. Millainen mahtaa olla hallintoa tutkivan suomalaisen tutkijakunnan itseymmärrys omasta tutkimusalastaan ja sen identiteetistä nyt ja tulevaisuudessa?

Seuran johtokunta nimesi syksyllä 2010 allekirjoittaneet juhlaulkaisun toimituskunnaksi, jonka vetovastuu kohdentui lopulta yhteen meistä. Toimitustyö alkoi kirjoituspyynnöllä, jossa yllä mainittu kysymys nostettiin hallinnon tutkijoiden harkittavaksi. Toimituskunta linjasi, että julkaisun kokonaisuuden tulisi olla tieteellisesti mahdollisimman korkeatasoinen. Pyrittiin välttämään perinteistä juhlaakirjaa, jonka perusjuonena on usein oman statuksen kohentelu ja nostalginen menneisyyden muistelu kuin luokkakokouksessa ikään. Ideana oli koota tieteellisesti argumentoituja puheenvuoroja yleisölle, joka jo tuntee hallinnon tutkimusta. Kohteena sai olla suomalainen hallinnon tutkimus, mutta aihepiiriä oli lupa käsitellä yleisemminkin. Tavoitteena oli kokonaisuus, joka luontuisi niin oppikirjakäyttöön kuin antamaan sytykkeitä tieteelliselle mielikuvitukselle.

Lukija voi arvioida, millä tavalla toimituskunta on tavoitteensa saavuttanut. Omasta mielestämme emme aivan huonosti. Kooste kattaa monipuolisesti niin yleisempiä hallinnon tutkimuksen kysymyksiä kuin erityisalojen näkökohtia. Toimituskunnan ei täysin onnistunut toteuttaa suunnitelmaansa puheenvuorojen kattavuudesta. Aikatauluongelmien vuoksi emme saaneet mukaan kirjoituksia, jotka olisivat kohdentuneet sukupuolinäkökulmaan, tietohallintoon, korkeakouluhallintoon ja oikeudellisiin teemoihin, vaikka kovasti yritimme. Toivottavasti nämä alueet saadaan katettua jossakin toisessa yhteydessä.

Toimituskunta katsoi tarpeelliseksi luoda pohjaa suomalaisen hallinnon tutkimuksen pitkän aikavälin tarkastelulle johdannolla, jonka keskiössä on seuran perustamisvaihe ja toiminnan käynnistyminen. Muut tutkimuspuheenvuorot jäsenyivät lopulta seuraavan juonen mukaan. Ensinnä huomio suunnataan suomalaisen hallinnon tutkimuksen juuriin ja institutionaaliseen kehitykseen (luku II), sitten laajentumiseen ja eriytymiseen eri alueille (luku III). Seuraavaksi vuorossa ovat yleisemmät aihepiirit, joiden alueella etsitään tuoreita näkökulmia (luku IV), kunnes edetään rajojen äärelle pohtimaan hallinnon tutkimuksen identiteettiä ja sen muutosta (luku V). Lopuksi hahmotetaan dialogin keinoin, millaisia toteutuneita ja toteutumattomia kehityskulkuja suomalaisen hallinnon tutkimuksen tarinaan sisältyy kolmikymmenvuotisen taipaleen varrella ja millaisia vaihtoehtoisia polkuja kulkemalla voimme rakentaa erilaisia tulevaisuuksia – sekä tutkimalla että luomalla tutkimusympäristöjä.

Toimituskunta kiittää kirjoittajia arvokkaasta ja uutterasta tutkimustyöstä sekä seuran johtokuntaa ja toimihenkilöitä merkittävästä tuesta toimitusprosessin aikana. Tärkeää taustatyötä tekivät HM Jaana Haatainen ja FM, HM Susanna Järvi etsimällä ja koostamalla seuran arkistosta juhlateoksen toimittamisessa tarvittavia tietoja. Toimituskunta kiittää Tampere University Pressiä, joka otti teoksen julkaistavaksi. Toimituskunnan jäsenet kiittävät myös toisiaan miellyttävästä ja tuloksellisesta yhteispelistä. Kaiken työn tuloksena on teos, jolle toivotaan jatkoa sopivan aikavälin jälkeen. Silloin aktiiviset tutkijasukupolvet voivat taas katsoa suomalaista hallinnontutkimusta ja aprikoida: mistä, mitä, minne.

Helsingissä, Kuopiossa, Rovaniemellä, Tampereella ja Vaasassa
Lokakuun viimeisenä päivänä 2011

Turo Virtanen (vast.)

Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi,

Pirkko Vartiainen, Juha Vartola, Jari Vuori

I

TUTKIJAPIIRISTÄ TIETEELLISEKSI SEURAKSI

TIEDEYHTEISÖ MUOTOUTUU JA SEURA SYNTYY

Juha Vartola – Turo Virtanen

Hallinnon Tutkimuksen Seurasta ja Hallinnon Tutkimus -julkaisusta silloin, nyt ja tulevaisuudessa – näkökohtia kolmenkymmenen vuoden valossa

Hallinnon Tutkimuksen Seuran (HTS) perustava kokous pidettiin Tampereen yliopistolla 8.5.1981. Seura perustettiin tieteelliseksi yhdistykseksi, jonka keskeisenä tehtävänä on edistää hallinnon tutkimusta Suomessa sekä osallistua kansainväliseen yhteistoimintaan. Seura oli alusta lähtien tarkoitettu kaikille hallinnon tutkimuksesta kiinnostuneille siitä riippumatta, mitä tieteenalaa, hallinnonalaa, -ta-soa tai organisaatiota he edustavat. Puolella vuodessa seuraan liittyi lähes 150 henkilöä. Lokakuussa 2011 henkilöjäsenten määrä oli 680 (tästä opiskelijajäseniä 191). Tämä on samalla seuran historian suurin jäsenmäärä.

Seuran perustamista edelsi noin viidentoista vuoden jakso, jonka aikana alan tutkimus vähitellen alkoi kehittyä. Yhteiskunnallisessa korkeakoulussa oli vuonna 1965 perustettu taloudellis-hallinnollinen tiedekunta ja samalla hallintotieteiden opintosuunta (ks. alla). Tampereella nuoret julkishallinnon ja julkisoikeuden opettajat ja tutkijat keskustelivat monesti tarpeesta saada perustaa oma tieteellinen yh-

distys. Kuntatutkijat olivat perustaneet oman yhdistyksen jo vuonna 1971, kymmenen vuotta aikaisemmin. HTS:aa perustettaessa toiminta-ajatuksena oli koota yhteen tutkijoita kaikilta tieteenaloilta ja perustaa oma julkaisu. Perustamiskokouksessa puhetta johti yksi perustamisen puuhahenkilöistä, julkisoikeuden apulaisprofessori Seppo Laakso ja sihteerinä toimi julkishallinnon assistentti Antti Talkkari. Seuran perustamiskokouksessa jäseneksi ilmoittautui 38 henkilöä.

Seuran toiminnan aloittamista perusteltiin toteamalla, että hallinnon tutkimus on jakautunut moneen eri yliopistoon ja yksikköön, joissa toimivat tutkijat eivät vielä juurikaan tapaa toisiaan ja keskustele keskenään. Samoin painotettiin sitä, että vaikka alan tutkimus 1970-luvulla oli voimakkaasti laajentunut ja syventynyt, tutkimuksen yleinen näkyvyys ja vaikuttavuus olivat jääneet melko vähäisiksi. Myös todettiin, että hallinnon tutkijoilta puuttuu sekä yhteinen keskustelufoorumi että julkaisukanava.

Vuonna 1981 laaditun toimintasuunnitelman mukaan seura pyrki toiminaan hallintoa tutkivien yksikköjen ja tutkijoiden yhdyselimenä, koordinoimaan hallintokoulutuksen suunnittelua ja seuranta, tekemään tunnetuksi hallintokoulutusta ja hallinnon tutkimusta, harjoittamaan hallintoa koskevaa julkaisutoimintaa, järjestämään esitelmä- ja keskustelutilaisuuksia, ottamaan tarvittaessa kantaa ajankohtaisiin ja periaatteellisiin hallintokysymyksiin sekä harjoittamaan kansainvälistä tieteellistä yhteistoimintaa.

Koulutuksen suunnittelun ja seurannan koordinoimista ei seura sittemmin koskaan ole ottanut tehtäväkseen. Sama koskee kannanottoja ajankohtaisiin ja periaatteellisiin hallintokysymyksiin.

Perustamiskokouksessa valittiin seuran ensimmäinen johtokunta. Valituksi tulivat Risto Volanen (tutkimusjohtaja, Valtion koulutuskeskus), Jaakko Uotila (Tampereen yliopiston julkisoikeuden professori), Antti Talkkari (Tampereen yliopiston julkishallinnon assistentti), Krister Ståhlberg (Åbo Akademin julkishallinnon professori), Seppo Salminen (virastovaltuutettu, valtiovarainministeriön järjestelyosasto), Tore Modeen (Helsingin yliopiston julkisoikeuden (ruots.) professori), Tuomo Martikainen (Helsingin yliopiston val-

tio-opin apulaisprofessori), Seppo Laakso (Tampereen yliopiston julkisoikeuden apulaisprofessori), Harry Kronqvist (Valtion koulutuskeskuksen johtaja), Voitto Helander (Turun yliopiston valtio-opin apulaisprofessori, Tauno T. Mäki varapuheenjohtajaksi (Tampereen yliopiston yrityshallinnon professori), ja puheenjohtajaksi Juha Vartola (Tampereen yliopiston julkishallinnon professori). Tilintarkastajiksi vuodelle 1981 valittiin HT Ismo Lumijärvi ja HT Teuvo Pohjolainen sekä heidän varamiehikseen HL Juhani Nikkilä ja HK Jukka Kultalahti.

Johtokunta valitsi 29.5.1981 pitämässään kokouksessa sihteeriksi HL Antti Talkkarin ja taloudenhoitajaksi HL Pentti Meklinin.

Varsinainen työ alkoi niiden kokousten jälkeen. Johtokunta keskittyi aluksi kahteen pääasiaan, julkaisutoiminnan käynnistämiseen sekä keskustelu- ja neuvottelupäivien järjestämiseen. Työryhmä Uotila, Laakso, Helander, Talkkari ja Vartola sai tehtäväkseen julkaisutoiminnan käynnistämisen ja ensimmäisen neuvottelutilaisuuden järjestämisen. Tuo neuvottelutilaisuus, tai oikeammin ensimmäiset hallinnon tutkimuksen päivät järjestettiin kuitenkin vasta keväällä 1982, sillä toukokuussa 1981 ei katsottu olevan aikaa riittävästi kunnollisen tilaisuuden toteuttamiseen samana vuonna.

Seuran perustajajäsenistä oli yliopistoissa toimivia 22 ja virkamiehiä 16. Jokseenkin kaikki olivat Tampereelta tai Helsingistä. Vasta myöhemmin seuran jäsenten määrä alkoi lisääntyä. Jo 1970 -luvun puolella käynnistynyt Kuopion terveydenhuollon hallinto sekä Vaasan ja Lapin julkishallinto laajensivat jäsenpohjaa huomattavasti. Alusta saakka valtaosa jäsenistä oli julkisen hallinnon tutkijoita tai toimijoita.

Hallintotieteiden koulutus käynnistyi siis Yhteiskunnallisessa korkeakoulussa vuonna 1965. Näihin tieteisiin lukeutuivat tuolloin julkishallinto, julkisoikeus, kunnallispolitiikka sekä kunnallisoikeus ja kunnallistalous, sosiaali- ja talousekologia sekä sosiologia. Myöhemmin tiedekunnan sosiologian oppituoli, jonka alana oli ”talouden ja hallinnon ja niihin liittyvä sosiologia” siirrettiin yhteiskuntatieteelliseen tiedekuntaan, joka puolestaan luovutti oman kansantaloustie-

teen oppituolinsa taloudellis-hallinnolliseen tiedekuntaan. Sosiaali- ja talousekologia puolestaan muutti nimensä aluetieteeksi. Myöhemmin sen yhteyteen perustettiin omaksi oppiaineekseen ympäristöpolitiikka. Julkishallinnon yhteyteen puolestaan perustettiin julkishallinnon, erityisesti finanssihallinnon oppituoli. Julkishallinto muutti nimensä hallintotieteeksi vuonna 1994. Vuonna 1998 oppiaineen yhteyteen perustettiin sisäasianministeriön erityisrahoituksella turvallisuushallinnon professuuri. Finanssihallinto puolestaan siirrettiin tiedekunnan laitosrakenteen uudistuksen yhteydessä taloustieteiden laitokselle. Vuonna 2003 saatiin korkeakouluhallinnon professuuri. Viran haltija, Seppo Hölttä, perusti yksikön nimeltä HEG (Higher Education Group), josta on kasvanut hallintotieteen opintosuunnan suurin yksikkö. Hallinnon tutkimuksen kehittymistä on esitelty tarkemmin muidenkin yliopistojen osalta teoksen ensimmäisessä luvussa.

Juha Vartola kirjoitti seuran perustamisesta Hallinnon Tutkimus-vuosikirjassa vuonna 1982:

”Kun on kysymys seurasta, joka pyrkii kokoamaan tutkijoita riippumatta siitä, mitä tieteenalaa tai minkätyyppistä organisaatiota he edustavat, on ilmiselvää, että vaaraksi muodostuu selkeän identiteetin puuttuminen. Kenen tahansa seura voi olla ei kenenkään seura. On vaikea murtaa niitä rajoja, joita aikojen kuluessa on syntynyt erilaisia tieteellisiä ja käytännöllisiä osakulttuureja edustavien tutkijayhteisöjen välille. Seuran perustajille tämä muodostaa ensimmäisen ja tärkeimmän haasteen toiminnan alkuvuosina. Oman paikan löytäminen tieteellisten yhteisöjen joukossa, hallinnon tutkimuksen näkyvyyden ja vaikuttavuuden lisääminen tieteellisesti vakuuttavalla tavalla sekä aktiivisen tieteellisen keskustelun aikaansaaminen ovat ne tiet, joita edeten nuori seuramme pyrkii olemassaoloon perustelemaan.”

Kolmen vuosikymmenen jälkeen voidaan arvioida seuran ansioita. Seuran aloittaessa hallinnon tutkijoita oli maassamme ehkä parikymmentä.

Useimmat askartelivat omilla tutkimusaloillaan. Oli kiintoisaa oppia uusia asioita toisten töistä. Suhteemme hallinnon päätöksentekijöihin oli monipuolinen. Olennaista oli, että emme omaksuneet ”servants of power” -ajattelutapaa. Ehkä vain harvat olivat omaksuneet New Public Administration -liikkeen oppeja ja siten yleensä kriittisen yhteiskuntatieteen ajatuksia, joiden mukaan tieteellä tuli olla ensisijaisesti kriittinen perusasenne tutkimuskohteeseensa. Silti useimmat tuntuivat tekevän aitoa perustutkimusta, jonka sisäänrakennettuihin ajattelumalleihin ei sisältynyt muu kuin tieteellinen ansainta.

New Public Management tunkeutui maailmaamme 1980-luvun lopulla. Aikoihin se ei ole enää ollut ”new”. Silti se hallitsee suurta osaa tutkimusaluettamme koskevaa yleistä keskustelua. Kun 1990-luku nosti hallitsevaksi yhtäältä evaluaatiotutkimuksen ja kun organisaatiotutkimuksessa ajattelun taustaolettamuksena yhteiskunta vaihtui yritykseksi ja kun tiedemaailmamme yleisesti amerikkalaistui, tapahtui tutkimuksen suuntautumisessa varmaankin jonkinlainen periaatteellinen muutos.

Oletettu muutos tuskin johtuu tutkijoiden mielenlaadun muutoksista. Managerialistinen kehitys julkisessa hallinnossa, kansainvälistyminen sekä yliopistolaitoksen rahoituskehityksen muutos sekä johtavat että pakottavat yliopistoja ja niiden laitoksia aikaisempaa olennaisesti suuremmassa määrin rahanhankintaan. Joskus kuitenkin joutuu pohtimaan, onko hallintoa koskeva tutkimus yhä enemmän ajopuun lailla siirtynyt kohti sellaista sosiaalitykologiaa, josta jo 1970-luvun alun uuden julkishallinnon liike aikansa hallinnon tutkimusta kritisoi.

Tieteenalojemme tekninen pätevyys on parissakymmenessä vuodessa edistynyt huomattavasti. Sen havaitsee jokainen, joka viitsii käydä läpi vaikkapa selailleenkin Hallinnon Tutkimus -lehden sivuja menneiltä vuosikymmeniltä. Tutkijoiden taso on hyvä ja kansainvälisesti hyvinkin vertailukelpoinen. Seura on ollut myös kansainvälisesti aktiivinen. Tampereen yliopiston julkishallinnon laitos järjesti European Group of Public Administration konferenssin ensimmäistä

kertaa Suomessa vuonna 1976, Vaasan yliopiston (nykyinen) julkisjohtamisen laitos puolestaan 2001.

Julkaisutoiminta käynnistyi Hallinnon Tutkimus -nimisellä vuosikirjalla (Förvaltningsforskning, Administrative Studies) vuonna 1982. Vuosikirja ilmestyi vuosittain kahtena osana 1982–1986. Juha Vartola toimi päätoimittajana vuoden 1985 loppuun, Turo Virtanen toimitussihteerinä vuoden 1986 loppuun. Kaksiosaisen vuosikirjan ajateltiin sopivan paremmin julkaisutoiminnan aloittajaksi, sillä nelinumeroiseen tieteelliseen aikakauslehteen ei uskottu löytyvän seuran alkuvaiheessa vielä riittävästi kirjoituksia. Kirjoittajien etsiminen ja motivointi oli alkuvaiheessa melko työlästä, sillä omaa julkaisukulttuuria ei vielä ollut. Tuohon aikaan tätä työtä tehtiin puhelimella ja kirjeillä. Käsikirjoitukset olivat kirjoituskoneella kirjoitettuja, usein käsin korjailtuja tilkkutäkkejä, joita toimitussihteerin ja sitten Finnpublisher-yrityksen Ritva Kultalahti tulkitsi julkaistavaa tekstiä muodostaessaan. Niin käsikirjoitukset ja oikolukuversiot kuin taittoversiotkin lähetettiin tavallisina kirjelähetyksinä, nykytermein 'etanapostilla'. Aivan alussa ei myöskään noudatettu ns. referee-menetelyä kirjoitusten arvioinnissa. Tämä astui kuvaan vasta vuosia myöhemmin tieteellisen julkaisutoiminnan kulttuurin vahvistuessa.

Vuosikirjan ensimmäisen osan artikkeliosastoon kirjoittivat 1982 seuraavat henkilöt (tässä järjestyksessä, suluissa aihe): Kari T. Eloranta (monimutkaisen tiimityön tutkimuksesta), Pertti Ahonen (tiedonmuodostuksesta kansanedustuksen ja julkisen hallinnon suhteiden areenalla), Risto Volanen (julkisen hallinnon tulokontrollista), Teuvo Pohjolainen (alistamisesta kunnallishallinnossa), Göran Djupsund (lokal samordning och central styrning) ja Krister Ståhlberg (från optimistisk handling till pessimistisk förväntning). 13.5.1982 järjestetyn 'Hallintoon vaikuttaminen' -keskustelupäivän satona julkaistiin Juha Vartolan, Voitto Helanderin, Krister Ståhlbergin ja Jaakko Uotilan puheenvuorot. Kirja-arvio-osastoon arvioivat kirjauutuuksia Leo Ahlstedt, Juhani Nikkilä, Kalevi Piha, Seppo Tiihonen ja Turo Virtanen. Sama kirjoittajakunta esiintyi sittemmin usein lehden sivuilla. Kaikkiaan vuosikirjan ensimmäinen osa ylsi 172 sivuun (A5-koossa). Päätöi-

mittaja ja toimitussihteeri koettelivat kykyjensä rajoja suunnitellessaan vuosikirjan kannen, jota käytettiin sitten koko vuosikirjaformaatin ajan.

Vuosina 1982–1984 toimitukseen kuuluivat myös Voitto Helander (Tampereen, sitten Turun yliopistosta), Tore Modeen (Helsingin yliopistosta), Kalevi Piha (Turun kauppakorkeakoulusta) ja Risto Volanen (Valtion koulutuskeskuksesta). Vuodesta 1985 lähtien toimituksen lisäjäsenistä luovuttiin ja luotettiin pelkän toimitusneuvoston tukeen. Toimitusneuvostona on alusta lähtien toiminut seuran johtokunta.

Toimitus siirtyi Tampereelta Helsingin yliopistoon, jossa päätoimittajan tehtävää hoiti Pertti Ahonen 1986–88 ja Turo Virtasta seurasi toimitussihteerinä Marja Keränen 1987–88. Hallinnon Tutkimus muuttui nelinumeroiseksi vuoden 1987 alusta. Vuodesta 1987 alkaen toimi myös laaja paikallistoimittajien verkosto, jonka kokoonpano säilyi sittemmin samana useita vuosia: Jorma Kuopus, Pertti Ahonen, Markku Kiviniemi, Keijo Räsänen, Esa Konttinen, Sirkka Sinkkonen, Pertti Eilavaara, Juha Vartola, Seppo Laakso, Arja Ropo, Krister Ståhlberg, Heikki Kulla, Pekka Kettunen, Sirpa Hajba ja Ari Salminen.

Paikallistoimittajien verkosto perustettiin aktivoimaan lehden toimintaa. Tarkoitus oli, että paikallistoimittajilta pyydetään normaalien artikkelien ja muiden kirjoitusten lisäksi ajankohtaisia tapahtumia kuvaavia tiedotteita, tietoja tulevista seminaareista, vierailijoista ja kiinnostavista tapahtumista sekä esimerkiksi virantäyttöprosessien kuvauksia ja asiantuntijalausuntojen ydinkohtia. Taustana oli tietynlainen tilanneanalyysi, jota valaisee Juha Vartolan teksti hänen viimeisessä pääkirjoituksessaan 1985:

”Luultavasti informatiivisinta kirjan toimittamisen luonteesta on se tieto, ettemme ole toistaiseksi hylänneet yhtään kirjoitusta, meillä ei ole ollut siihen varaa, vaikka joskus kieltämättä mieli olisi tehnyt. [...] Minkäänlaista selkeää toimituspolitiikkaa ei ole ollut mahdol-

lista harjoittaa. [...] Tulos on ollut lukijoiden nähtävissä. Myönteistä palautetta on toki tullut, kielteistä ei oikeastaan lainkaan.”

Nelinumeroiseksi muuttuneessa lehdessä olikin muutaman vuoden ’tieteen ja hallinnon arkipäivää’ – osasto, joka mukavasti elävöitti lehteä. Nelinumeroinenkin lehti saatiin aina toimitettua ja kirjoituksen tarjonta on kasvanut tutkijayhteisön koon myötä. Kansainvälisen julkaisemisen painoarvon kasvaessa lehti joutuu nyt kilpailemaan kotimaisten tutkijoiden käsikirjoituksista kansainvälisten lehtien kanssa. Kirjoitusten tarjontaa on riittänyt, mutta tutkimusurallaan pitemmälle ehtineiden julkaisutoiminnassa lehti ei ole enää yhtä vahvassa asemassa kuin aiemmin. Jäsenet ovat saaneet lehden jäsenetuna. Erillisiä tilauksia, esimerkiksi kirjastoihin, lehdellä on ollut 2000-luvulla vajaat 200. Vuodesta 2001 lähtien on julkaistu yhdessä numerossa myös arviointitutkimusta koskeva liite, jonka toimittajat ovat olleet Suomen arviointiyhdistyksen aktivisteja.

Sittemmin päätoimittajina ovat toimineet monet professorin tehtävissä toimineet hallinnon tutkijat eri yliopistopaikkakunnilla. Teoksen liitteenä on luettelo heistä, samoin toimitussihteereistä sekä seuran puheenjohtajista, varapuheenjohtajista, johtokunnan jäsenistä ja varajäsenistä, sihteereistä ja taloudenhoitajista sekä tiedotussihteereistä ja tilintarkastajista. Seuran aktivistien määrä on huomattava, vaikka myös johtokunnan kokoonpanossa on aina tukeuduttu vakiintuneisiin nimiin eri yliopistopaikkakunnilla.

Vuosikirjan ensimmäisen osan pääkirjoituksessa 1982 todettiin, että hallinnon tutkimus on liian hajallaan. Tutkimuksen seuraaminen edellytti käytännössä hyvin monien tieteellisten lehtien tilaamista, ja ongelmaksi nähtiin, että ”tutkimus ”häviää” painopisteiltään muita tieteenaloja ja -kohteita edustavissa konteksteissa”. Hallinnon Tutkimus on eittämättä kyennyt keskittämään tutkimusta yksin kansiin ja tuonut alamme tutkimuksen selvästi näkyvämmiin esiin. Lehti on vakiinnuttanut paikkansa suomalaisen yhteiskuntatieteellisen alan tieteellisten julkaisujen kentässä.

Yksi seikka on herättänyt huomiota jo lehden perustamisen alkuvaiheessa. Turo Virtanen kirjoitti vuosikirjan ensimmäisessä osassa 1984 kirjoituksen 'Tieteellinen keskustelu tietorakenteen pihdeissä?'. Kyse oli laimeasta tai olemattomasta tieteellisestä debatista eri suuntauksia edustavien tutkijoiden kesken. Syitä etsittiin sekä paradigmaattisista eroista, joiden vuoksi toisten tutkimus ei aina tunnu kiinnostavalta, mutta myös pienen maan tutkijayhteisön pienuudesta, joka hillitsee irtiottoja. Kirjoituksessa myös ennakoitiin, että lähitulevaisuudessa ei muutosta tapahdu. Jari Vuori kiinnitti huomiota tieteellisen keskustelun ongelmiin 20 vuotta myöhemmin omassa pääkirjoituksessaan numerossa 1/2004. Hän peräänkuulutti edelleen tieteellisen keskustelun, dialogin ja väittelyn tarvetta pitäen sitä – aivan oikein – tieteenalan kehittymisen edellytyksenä. Hän uskoi, että seuran jäsenmäärän kasvu luo siihen edellytyksiä. Jäsenmäärä onkin kasvanut suotuisasti, mutta mikä on keskusteluaktiivisuuden tila seitsemän vuotta myöhemmin? Vaikka joitakin keskustelurupeamia Hallinnon Tutkimuksen sivuilla on vuosien aikana ollut, hallinnon tutkijat ovat olleet vähemmän intomielisiä tässä suhteessa kuin monien muiden alojen tutkijat. Tieteellisen keskustelun vilkkaus on vähentynyt kenties kaikilla yhteiskuntatieteen aloilla tieteen 'post-modernin hajoamisen' myötä, mutta suomalaisessa hallinnon tutkimuksessa innokkuutta ei ole löytynyt paljoa aiemminkaan. Lukija voi arvioida tilannetta nyt, kun tutustuu juhlateoksen antiin myöhemmillä sivuilla.

Seura on siirtynyt viestinnässään uuteen aikakauteen perustaesaan aikanaan 1995 kotisivut internettiin. Sivut uudistettiin 2005. Jaana Haatainen toimi pitkään sivujen päivittäjänä ja muutoinkin seuran hallinnon kantavana voimana. Kotisivut uudistettiin jälleen vuonna 2009 ja vuonna 2010 julkistettiin myös englanninkieliset sivut. Sivuilta löytyy tietoja muun ohella alan väitöskirjoista. Seura on myös luopunut paperisesta tiedotelehtisestään kotisivujen uudistamisen myötä ja siirtynyt sähköpostiviestintään jäsentiedotuksessaan. Jäsenrekisterin ylläpidossa siirryttiin ulkoisen palvelun käyttöön 2008,

mihin on integroitu myös välineet tehokkaampaan tiedotukseen. Taloushallinnon ohjelmisto on päivitetty samassa yhteydessä.

Seura on kaiken kaikkiaan vakiinnuttanut asemansa yhtenä yhteiskuntatieteellisen alan suurimmista tieteellisistä seuroista. Vain sosiologien Westermarck-seura, Sosiaalipoliittinen yhdistys ja Taloustieteellinen yhdistys ovat olleet jäsenmäärältään suurempia. 30 vuoden ikään ehtinyt seura on todellakin osoittautunut vetovoimaiseksi ja tarpeelliseksi. HTS on järjestänyt Hallinnon Tutkimuksen Päiviä (aluksi eri nimillä) perustamisestaan lähtien. Pääluennoitsija on ollut harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta aina alan merkittävä tutkija ulkomailta.

Hallinnon Tutkimus -vuosikirjan ja myöhemmin -lehden keskeytymätön julkaisutoiminta on merkittävä saavutus. Muilla pohjoismailla ei ole vastaavaa, vaan Göteborgista käsin toimitettava Offentlig Förvaltning (Scandinavian Journal of Public Administration) on ainoa skandinaavisilla kielillä (ja englanniksi) julkaiseva hallintotieteellinen lehti (korvasi 2010 vuosina 1997–2009 toimineen Kommunal och Politik -lehden). Nordisk Administrativt Tidskrift on painottanut käytännön näkökulmaa. Hallinnon Tutkimuksella on ollut myös englanninkielisiä teemanumeroita. Yhden niistä saivat International Institute of Administrative Sciences (IIAS) -järjestön konferenssiin Helsinkiin saapuneet osanottajat vuonna 2009. Nykyään lehden englanninkieliset abstraktit tallennetaan eurooppalaiseen PA@BABEL-tietokantaan, joka kattaa kaikki merkittävät, ei-englanninkieliset, eurooppalaisilla kielillä julkaistavat hallinnon tutkimuksen tieteelliset lehdet. Vuonna 2008 aloitettu käytäntö kattaa lehden abstraktit vuodesta 1996 lähtien.

Suomalaiset hallinnon tutkijat ovat olleet maamme kokoon nähdessä myös vahvasti esillä EGPA:n konferensseissa. On ilmeistä, että seuralla on jäsenineen ollut merkittävä panos hallinnon tutkimuksen suomalaisen yhteisön vahvistamisessa ja sen kansainvälisen näkyvyyden luomisessa.

II

HISTORIAA JA TILINTEKOA

SUOMALAISEN JULKISEN HALLINNON TUTKIMUKSEN JUURIA ETSIMÄSSÄ

Juha Vartola

Hallinnon ja tutkimuksen taustoja sekä kirjoituksen tarkoitus

Hallinnon tutkimuksesta ja sen juurista, leviämisestä ja kehittämisestä on jo kirjoitettu paljon. Tosin historiikeista osa on vahvasti yhdysvaltalaispainottuneita, osa vastaavasti hyvin Eurooppaan keskittyviä. Hallintoajattelu on implisiittisesti tai eksplisiittisesti, tavalla tai toisella, aina ollut osa valtion tutkimusta, Platonin Valtio –teoksesta lähtien. Hallintoon kohdistuva yliopistollinen koulutus ja tutkimus käynnistyivät vasta 1700-luvun Preussissa, jolloin perustettiin vuonna 1727 Verwaltungswissenschaft (hallintotiede) osana muita valtion hoitoon keskittyneitä nk. kameraalitieteitä Hallen ja Frankfurtin yliopistoihin. (Ks. Dunsire 1973). Kyse oli valtion keskushallinnon virkamiesten koulutuksesta. Tuon ajan pienessä yliopistolaitoksessa ajatus hallinto-koulutuksesta levisi varsin hitaasti Euroopan muihin maihin. Vaikka opetus oli pääasiassa käytännön kautta opittujen tietojen siirtämisestä tuleville virkamiehille ja vaikka tärkeät virkapaikat olivat usein vain aateliston ja upseerien saavutettavissa, loi se ilmeisesti perustaa myös tutkimuksen kehitykselle. (Dunsire 1973; König 1970.)

Oikeusvaltion (Rechtsstaat) asteittainen rakentuminen ja rakentaminen mm. Napoleonin ranskalaisen hallintomallin ja Hegelin valtiofilosofian pohjalta noin 1800–1870 nostivat hallintokoulutuksen keskiöksi hallinto-oikeustieteen. Weberin (1922) myöhemmin rationaalis-legaaliseksi luonnehtiman hallitsemisjärjestelmän (herruuden muodot) olivat sellaisia, joissa yhteiskuntaa hallittiin rationaalisen, kirjoitetun lainsäädännön pohjalta. Sitä mukaa kuin yhteiskunnat demokratisoituivat, legaalinen hallitseminen (tai hallinta) yleistyivät. Pätevän virkamiehen tuli olla ennen muuta hyvä lainsäädännön tuntija ja soveltaja. Tällä tavoin monet järjestelmät saavuttivat myös riittävän legitimitetin.

Hallintoajattelun ja hallinnon tutkimuksen kehityksessä merkittävä oli Lorenz von Stein (1815–1890), joka toimi valtio-opin (Government) professorina Wienissä. Hänen pääteoksensa oli 'Die Verwaltungslehre', joka julkaistiin kolmena osana vuosina 1865–1868. Dunsiren arvion mukaan tuo teos oli ehkä viimeinen saksalaisen hallintotieteen (Administrative Science) perinteisen ajattelun suurteos, joka kuitenkin vaikutti suuresti myös tulevaisuuteen. (Dunsire 1973, 77.)

Hallintotieteen toisena juurena ovat Yhdysvaltain tapahtumat 1800-luvun kahtena viimeisenä vuosikymmenenä. Woodrow Wilsonin yli sata vuotta klassikkona pidetty artikkeli 'The Study of Administration' (1887) vaati Yhdysvaltoihin hallintotiedettä (science of administration).¹ Tuossa artikkelissa Wilson liittyi uudistusliikkeen, joka vaati parempaa hallintoa, yleisesti rehottavan korruption poistamista sekä päteviä virkamiehiä maan hallintoon. "Yhdysvallat tarvitsee hallintotiedettä, jonka eurooppalaiset professorit ovat rakentaneet keskitetyn valtiovallan tarpeisiin ", hän kirjoitti. (Wilson 1887.)

Yhdysvalloissa hallinnon tutkimus alkoi eriytyä 1900-luvun alussa. Tuo historia on tuttu kaikille alan ihmisille. Jo Adam Smithistä alkaen 1700-luvun lopulta oli teollistuminen ollut mielenkiinnon kohteena. Työnjako, erikoistuminen, tuottavuus, tehokkuus kiinnostivat 1800-luvulla monia ajattelijoita. Vasta terästeollisuudessa toiminut

insinööri Frederick Taylor kuitenkin rakensi ensimmäisen opin tieteellisestä liikkeenjohdosta (Scientific Management). Taylorin 'Principles of Scientific Management' (1911) suomennettiin jo vuonna 1914. Tieteellisen liikkeenjohdon liikkeen ajatusten katsotaan olleen huomattava vaikuttaja USA:n teollisuuden huikeaan nousuun 1900-luvun alkuvuosikymmeninä. Nopeasti ne opittiin myös Euroopassakin.

Ranskalainen kaivosinsinööri Henri Fayol julkaisi vuonna 1916 teoksen 'Administration Industrielle et Generale', joka käännettiin myöhemmin englanniksi kahteen kertaan. Ensin nimellä 'General and Industrial Administration' ja myöhemmin nimellä 'General and Industrial Management'. Fayol halusi rakentaa yleisen hallinnon teorian, joka soveltuisi minkä tahansa laatuisiin organisaatioon. Fayol'n merkitys erityisesti julkisen hallinnon kehittämisessä oli varsin huomattava. Yhdysvalloissa hänen merkityksensä huomattiin 1920-luvulla. Niinpä hänestä tuli "Science of Administration" -koulukunnan keskeinen vaikuttaja. Gulick ja Urwick olivat tuon koulukunnan johtohahmoja.

Ihmissuhdekoulukunnan perustajia oli australialainen psykologi ja filosofi Elton Mayo. Lukemattomissa oppikirjoissa kerrottua tarinaa Hawthorne -tutkimusten kulusta ei tässä ole tarpeen toistaa. Mayo työtovereineen kuitenkin käynnisti organisaatiopsykologian ja -sosiaalipsykologian, joiden vaikutus USA:ssa oli valtava. Järjestelmällinen työelämän tutkimus käynnistyi.

Vasta 1940-luvulla, toisen maailmansodan jälkeen, alkoi amerikkalainen tiede muuttua. Simonin 'Administrative Behavior' (1947) aloitti uuden aikakauden. 1950- ja 1960-lukuja on luonnehdittu positivismiin, empirismiin ja behavioralismiin aikakaudeksi yhteiskuntatieteissä. Niitä kävivät opiskelemassa monet suomalaiset sosiologit ja valtio-oppineet ja toivat ne maahan. Nuoret ja pienet tieteenalat ne nopeasti omaksuivat. Tilastotiede kehittyi. Kyselyt ja haastattelut sekä monimuuttujamenetelmien käyttö vakiintuivat näiden alojen väitöskirjoissa.

Monien yhteiskuntatieteiden (mm. oikeustiede, taloustiede, sosiologia) klassikko Max Weber oli Suomessa jokseenkin tuntematon nimi 1960-luvulle saakka. Hänen pääteoksensa 'Wirtschaft und Gesellschaft' (1922) oli kyllä käännetty, mutta lyhennettynä, jo vuonna 1947 nimellä 'Theory of Social and Economic Organization'. Käännös ei tehnyt oikeutta Weberille, ja aiheutti runsaastikin sotkua 1950-luvun organisaatiososiologisissa tulkinnoissa. Vasta vuoden 1967 käännös, 'Economy and Society' nosti Weberin Euroopassa suuren klassikon asemaan 1970-luvun aikana. Myös hänen hallinnan (tai hallitsemisen) sosiologiansa osana kehitelty byrokratiateoria nousi globaalistikin ajatellen julkisen hallinnon perusteoriaksi. Sitä monet ovat kutsuneet maailman ensimmäiseksi organisaatioteoriaksi.

Mistä julkisen hallinnon tutkimus tuli maahamme? Ketkä toivat ideat ja olivat tutkimusalan synnyttäjiä? Näitä kysymyksiä ei ole paljon analysoitu. Niinpä tässä kirjoituksessa etsin hallinnon tutkimuksen juuria, aikaa ennen Hallinnon Tutkimuksen Seuran perustamista. Tehtävänäni on ollut etsiä kirjoituksia, joiden uskon suunnan mielenkiintoa hallinnon varsin tutkimattomalla alueella suunnilleen vuosina 1960-1980. Etsintöjen, pohdintojen ja analyysien tuloksena olen päätenyt siihen, että maamme julkiseen hallintoon kohdistuvan tutkimuksen juuret löytyvät neljältä alueelta. Ne ovat valtio-oppi, hallinto-oikeus, hallinnon sosiologia sekä yhteiskuntasuunnittelun ideologia. Alan ammattilaisille tämä ei ole mikään löytö. Toivomukseni onkin, että tiedot yhteisen tutkimusalamme juurista voisivat tuottaa iloa ja oppia nuoremmille tutkijoille, ja kertoa samalla siitä, mistä liikkeelle lähdettiin. Suppea esitys on tietysti vajavainen. On mahdollista, että joitakin alan 'isiä' on jäänyt havaitsematta. Perusteellisempaan jatkotutkimukseen toivon silti voivani antaa aineksia. Jatkossa täytyy ottaa kuitenkin mukaan myös maamme yrityshallinnon, tai liiketaloustiede, hallinnon tutkimus, jota tässä kirjoituksessa en ole tarkastellut. Mukana ei ole myöskään kansalaisjärjestöjen, yhdistysten ja muiden luonteeltaan arvorationaalisten organisaatioiden tutkimusta.

Lähestymistapanani on ollut antaa kirjoittajien puhua omilla sanoillaan, joten en ole yrittänytkaan ryhmitellä kirjoituksia aihepiiriensä perusteella tai tehdä niistä sisältöä koskevia analyysuja.

Julkishallinnon opetuksen ja tutkimuksen käynnistyminen valtio-opin piirissä

Suomalainen valtio-oppi vakiintui akateemiseksi oppiaineeksi 1920-luvun alussa. Åbo Akademi oli saanut professuurin jo vuonna 1918. Vuonna 1921 perustettiin yleisen valtio-opin professuuri Helsingin yliopistoon. Nimike omaksuttiin saksalaisen Allgemeine Staatslehre-nimikkeeseen mukaisesti. Ruotsalainen Statskunskap, valtiotieto, jäi äänestysissä toiseksi. Myöskään Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian Political Science ei tullut hyväksytyksi. (Nousiainen-Anckar 1983, 11.)

Nousiainen ja Anckar tuovat myös esiin tämän kirjoituksen kanalta tärkeän havainnon todetessaan, että ”valtio-opillinen tutkijayhteisö on tuskin määritelmän tasolla yksimielinen siitä, mitä ‘valtio’ ja ‘politiikka’ oikeastaan ovat” (mt., 12). Aivan vastaavasti todennäköistä on, että suomalaiset hallinnon tutkijat tuskin ovat yksimielisiä siitä, mitä hallinto oikeastaan on ja että runsaasti erimielisyyttä voi löytyä siitä, mitä kaikkea julkisen hallinnon tutkimuksen alaan tulisi sisällyttää.

Hallinto-opin opetusta yliopistoon vaati jo vuonna 1960 Jan-Magnus Jansson. (Yleisen valtio-opin professori Helsingin yliopistossa 1954–1974.) Politiikka-lehden lyhyen kirjoituksensa ’Hallinto-oppi ja valtio-oppi’ (1960, 44–46) hän aloitti sitaatilla Carl J. Friedrichiltä: ”Kaiken valtion reaalisen tutkimisen välttämätön alku on byrokratian (tai miksi tahansa sitä halutaan nimittää) tutkiminen, koska ilman sitä ei mikään valtio voi toimia.” (Mt., 44.) Tarkasteltuaan syitä, joiden vuoksi tieteellinen tutkimus hallinto-opin alalla ei maassamme ollut päässyt vauhtiin, hän päätyy ymmärtämään hallinnon käsitteellisesti huomattavasti laajempaan kuin vain julkisena hallin-

tona sekä puhuu sen tieteellisen tutkimuksen ja opetuksen tarpeesta. Samalla hän vetoaa Yhdysvaltoihin (Public Administration Clearing House Chicagossa) ja Ranskaan (Ecole Nationale d'Administration Pariisissa), joissa otetaan huomioon sellaisia näkökohtia eri tieteenaloilta, jotka tarjoavat hallinnolle tärkeitä aineistoa. Niinpä hän toteaa samassa yhteydessä, että eräänlainen *inter-disciplinary approach* voi usein olla paikallaan hallinnollisia ilmiöitä tutkittaessa.

Helsingin yliopistossa hallinto-opin opetus käynnistyi vuonna 1960 yhdellä kurssilla. Samoihin aikoihin lakkautettiin valtiotieteellisessä tiedekunnassa 1950-luvulla ollut hallinto-opin kandidaatin tutkinto, joka oli sikäli erikoinen, että sen opetukseen ei lainkaan kuulunut hallinto-oppia. Helsingin yliopistoon perustettiin hallinto-opin apulaisprofessori vuonna 1963. Virkaan nimitettiin vuonna 1969 Ilkka Heiskanen. Hänen osuuttaan ei voi sivuuttaa pohdittaessa hallinnon tutkimuksen syntyä maassamme.

Heiskanen oli opiskellut Yhdysvalloissa 1961–1962 ja suorittanut maisterin tutkinnon politiikan sosiologiassa. Heiskanen väitteli vuonna 1967. Väitöskirja, 'Theoretical Approaches and Scientific Strategies in Administrative and Organizational Research. A Methodological Study', oli nimensä mukaisesti metodologinen, mutta samalla myös metateoreettinen tutkimus hallinto- ja organisaatiotutkimuksen keskeisistä ajattelusuunnista. Jo vuotta aikaisemmin (1966) Heiskanen oli kirjoittanut opetusmonisteen 'Hallinnon ja byrokratian tutkimus – nykyinen tila ja kehityssuunnat', joka varmastikin oli maamme ensimmäinen hallinnon tutkimukseen johdattava kirjoitus.² Siinä, kuten väitöskirjassaan, Heiskanen esittää kovaa kritiikkiä 'staattisia' ja 'suljettuja' teoreettisia tutkimusotteita kohtaan. "Erikoiden arvostelumme kohteena ovat olleet rationaalisuuden, tehokkuuden ja funktionalistisuuden käsitteille perustuvat teorianmuodostusyritykset. Tärkeinä uusina kehityssuuntina olemme korostaneet eräitä yleisiä järjestyneiden ryhmien keskinäisiä valta- ja riippuvuussuhteita sekä niihin vaikuttavia tekijöitä analysoivia viitekehyksiä sekä useamman aggregaattitason empiirisiä tutkimuksia." (Mt., 35.) Ja "vaikka suljetut ja staattiset tutkimusotteet eivät informatiiviselta kannalta

ole niin arvokkaita kuin laajemmat ja avoimemmat tutkimusotteet, niiden suurempi käytännöllinen arvo korvaa tämän puutteen. Sellaiset suljetut tutkimusotteet kuin päätöksentekoteoreettinen ja funktionaalinen tarjoavat informaation tavallaan 'valmiiksi käsiteltynä' käytännöllisten sovellutusten kannalta: ne osoittavat millainen toiminta tai millaiset rakennejärjestelyt hallinnossa ja organisaatioissa ovat 'tehokkaita' tai 'funktionaalisia'. (Mt., 36.)

Väitöskirjassaan Heiskanen analysoi 'relativistista rationaalisuutta analyysin perustana' kohteena Max Weberin ideaalityyppilähestysmistapa. Toiseksi kohteena oli 'objektiivinen rationaalisuus analyysin perustana rationalistisissa ja funktionaalisissa lähestymistavoissa', siten 'teorian muodostus ilman sovellettavuusolettamuksia, byrokratiateoria'. Tätä lukua seurasi 'substantiivinen rationaalisuus eri systeemitasoilla: ehdotuksia kontekstuaaliseen teorianmuodostukseen hallinto- ja organisaatiotutkimuksessa'. Viimeinen pääluku tarkasteli 'substantiivista rationaalisuutta yhteiskunnan tasolla: julkishallinnon tutkimus'. (Heiskanen 1967, 8.)

Heiskanen väitöskirja on epäilemättä huomattava merkkipaalu suomalaisen hallinnon tutkimuksen kannalta. Sen paradigmaattista arvoa heikensi olennaisesti se, että maassamme kukaan muu ei todennäköisesti ollut perehtynyt niihin teorioihin, joita Heiskanen kritisoi metateoreettiselta ja metodologiselta kannalta. Weberin byrokratiateoria oli toki tuttu monille sosiologeille, mutta Simonin päätöksentekoteoria ja yhdysvaltalainen julkishallinnon tutkimus lienevät olleen jokseenkin tuntemattomia väitöskirjan ilmestymisen aikaan. Heiskanen toimi Helsingin yliopisto hallinto-opin professorina 1969–1974, jonka jälkeen hän siirtyi valtio-opin professoriksi.

Vuonna 1983 ilmestyneessä, suomalaisen valtio-opin syntyä ja kehitystä analysoineessa kokoomateoksessa 'Valtio ja yhteiskunta' kuvasi Dag Anckar artikkelissaan 'Suomalainen valtio-oppi 1960–1975, behavioralismista policy-analyysiin' hallinnon tutkimuksen tilaa seuraavasti: "Käännettäessä katse keskeisistä valtioelimestä hallintokoneistoon tullaan suhteellisen hyvin tallatuilta poluilta jonnekin, joka paljon muistuttaa korpea. Valtionhallinto oli 1970-luvulle

asti empiirisesti lähes koskematon alue.” (Anckar 1983, 276.) Sama koskee myös sosiologiaa ja hallinto-oikeutta. Juuri mitään merkkejä etenään empiirisestä hallinnon tutkimuksesta ei aikaisemmilta ajoilta löydy. Tosin kaksi väitöskirjaa tehtiin jo 1960-luvun puolella. Ensimmäinen oli Erkki Pystysen väitöskirja ’Kunnan suuruus kunnallishallinnossa’ (1965), jossa kirjoittaja pyrki maan kaikkia maa-laiskuntia tutkimalla täsmentämään kuntien suuruusrakennetta ja saamaan otteen tämän rakenteen vaikutuksesta kunnallishallinnon eri aspekteihin. Toinen väitöskirja oli Paavo Hoikan ’Suomen kuntien sivistysrakenne’ (1969), jossa tekijä eritteli kunnallisen sivistyshallinnon organisaatiota, kehitystä ja rakenteellisia suhteita. Vaikka Anckar luokitteleeekin nuo tutkimukset julkishallinnon³ alaan kuuluviksi, tekijät itse arvattavasti määrittelisivät ne kunnallispolitiikkaan ja siten valtio-opin piiriin kuuluviksi. Toki ne millä tahansa kriteerillä arvioiden kuuluvat hallinnon tutkimuksen alaan.

Seuraava Anckarin valtio-opilliseksi luokittelema ja julkisen hallinnon alaan kuuluva väitöskirja on Krister Ståhlbergin väitöskirja ’Teori och praxis i kommunal planering’ vuodelta 1975. Anckaria siteeraten kirja on ”tervetullut lisä suomalaisen niukkaan päätöksentekoteoreettiseen kirjallisuuteen. Ståhlberg osoittaa, että kunnallista suunnittelua perustellaan rationalistisin argumentaatioin, mutta että empiria, ts. suunnittelukäytäntö ei tätä teoriaa noudata eikä yllä rationalistisen mallin mukaiseen suunnitteluun. Sen sijaan Ståhlberg esittää toisen päätöksentekoteoreettisen yrityksen, ns. inkrementalismen, ja katsoo, että tämä toimii deskriptiivisellä tasolla paremmin ja että malli on normatiivisinkin perustein rationalistiseen malliin verrattuna ylivoimainen.” (Mt., 277.) Idean kehitteli alkujaan Charles Lindblom klassikoksi muodostuneessa artikkelissaan ’The Science of Muddlin’ Through’ (Public Administration Review 1959). Vuonna 1963 hän laajensi tutkimuksen yhdessä filosofi David Braybrooken kanssa teokseksi ’A Strategy of Decision’. Kirja oli vahva kritiikki kokonaisvaltaista rationaalista suunnittelua ja päätöksentekoa suosittavaa ajattelua ja sen sovellutuksia kohtaan. Samalla se toi esiin vähitällisen (tai jaksottaisen) muutoksen strategian. ’Strategy of disjointed

incrementalism’ oli merkittävä panos yhteiskunnan suunnittelua ja päätöksentekoa koskevaan keskusteluun. ’Rationalismi-inkrementalismi’ -debatti hallitsi suunnittelukeskustelua 1960-luvun alusta pitkälle 1970-luvulle.

Anckarin analyysissa valtio-opin kehityksessä Heiskasen työtä ei sijoiteta hallinnon tutkimuksen luokkaan, vaan metodologisten tutkimusten joukkoon. Anckar luonnehtii väitöskirjaa sanomalla, että se ”usean arvioitsijan mukaan kuuluu tässä tarkasteltavan ajanjakson (1960–1975) parhaimmistoon. Heiskasen tavoite on metateoreettinen – hän esittää eräitä metateoreettisia kriteereitä, argumentoi niistä ja soveltaa niitä joihinkin hallinnontutkimuksen teorioihin ja yrittää lopuksi hahmottaa vaihtoehtoja tarkastelemilleen teorioille”. (Anckar 1983, 279.)

Empiirinen hallinnon tutkimus alkoi Helsingin yliopiston hallinto-opin ja valtio-opin yhteydessä täydellä teholla vuonna 1973, jolloin käynnistyi Suomen Akatemian rahoittama mittava Demokratia ja tasa-arvo suomalaisessa yhteiskunnassa eli DETA -hanke.

Hallinto-oppi hallinto-oikeustieteilijöiden kirjoituksissa

Hallinto-opillisen ajattelun maahantuoja oli todennäköisimmin Veli Merikoski (hallinto-oikeuden professori Helsingin yliopistossa 1941–1970). Suomen Asianajajaliiton äänenkannattajassa, Defensor Legis -aikakauslehdessä vuonna 1944, Suomen vielä käydessä sotaa, Merikoski julkaisi kirjoituksen ’Hallinto-opillisen tutkimuksen kehittämisestä’ (Merikoski 1944, 177–190). Hän luonnehti hallinto-oppia hallinto-oikeuden rinnakkaistieteeksi. Hallinto-oppi, kuten valtio-oppikaan, ”eivät, lyhyesti sanoen, rajoitu esittämään miten asiat ovat järjestetyt, vaan koettavat myös selvittää, miten niiden pitäisi olla järjestetyt eli mikä siis olisi kussakin tapauksessa paras ja tarkoituksenmukaisin järjestely” (mt., 177–178).

Valitettuaan sitä asiointilaa, että hallinto-oppi ei meillä – toisin kuin valtio-oppi – ollut vielä saanut sijaa yliopistossa kirjoittaja sanoo: ”Se seikka, että hallinto-opilliset kysymykset, kysymykset hallinto-organisaation ja hallintotoiminnan tarkoituksenmukaisesta järjestelystä ja kehittämisestä, ovat suurelta osin jääneet vaille tieteellistä käsittelyä ja näillä aloilla tapahtuva uudistustyö ei näin ollen ole voinut nojautua tieteellisen tutkimuksen antamaan tukeen, ei säännöllisissä oloissa, jolloin kehitys hallinnon alalla on hidasta ja radikaalit reformit harvinaisia, ole muodostunut erityisen silmäänpistäväksi. Mutta mitä kauemmaksi tullaan säännöllisistä oloista, sitä kipeämmin tämä hallinto-opillisen tutkimuksen puuttuminen havaitaan ja sitä suuremman käytännöllisen merkityksen saa hallinto-oppi hallinto-oikeustieteen rinnalla.” (Mt., 179.)

Merikoski pitää yhtenä hallinto-opin keskeisimmistä kysymystä ”oikeusturvavaatimuksen ja hallinnon tehokkuusvaatimuksen välisestä tasapainosta ja niiden keskinäisistä suhteista, mikä kysymys taas on läheisessä yhteydessä oikeusvaltio-hallintovaltio erottelun kanssa” (mt., 180). ”Hallinnollinen muodollisuus, jota myös arkikielessä huonon kaiun saaneella nimityksellä kutsutaan byrokratiaksi, tarkoittaa siis parhaassa muodossaan oikeastaan vain taata hallinnolle varmuuden ja luotettavuuden. Mutta luonnollisesti tarkka muotojen noudattaminen käytännössä paljon jäykentää ja hidastaa hallintotoimintaa.” ”Hallintovaltio tunnustaa, kuten sanottu, hallinnon tehokkuuden vaatimuksen oikeusvarmuutta tärkeämmäksi.” (Mt., 181.)

”Olen tässä koettanut osoittaa, että hallinnon muodollisuus ei suinkaan ole mikään itsetarkoitus ja että se ei myöskään ole vain virkamiesmielivaltaa, jollaiseksi se usein asiantuntemattomilta tahoilta leimataan virkamieskuntaa vastaan hyökättäessä ja hallintotoiminnan yksinkertaistamista vaadittaessa. Hallinnon sidonaisuus määrätynlaisiin menettelytapamuotoihin on edellä esitetyn tavoin kiinteässä yhteydessä oikeusturvallisuusperiaatteen kanssa. En kuitenkaan tarkoita väittää, etteikö byrokratiaan kohdistuva arvostelu olisi osaksi perusteltuakin.” (Mt., 183–184.)

Merikoski otti varsin voimakkaasti kantaa siihen, että liiketoiminnan yhteydessä kehitettyjä, sinänsä joustavia menettelytapoja, voidaan kyllä käyttää hyväksi työ- ja toimistoteknillisiä parannuksia suunniteltaessa, mutta että ”enemmälti voi hallinto tuskin paljoakaan näistä kokemuksista hyötyä”.

”Pääkysymyksenä hallinto-organisatiota järjestettäessä ei kuitenkaan ole oikeusvarmuus- ja tehokkuusvaatimuksen keskeinen rivaliteetti, vaan kysymys sentralisation ja desentralisation välisestä suhteesta, mikä sekin on hallinto-opin keskeisiä kysymyksiä.” (Mt., 188.) Muina keskeisinä hallinto-opin kysymyksinä Merikoski vielä mainitsee vaatimuksen uudistaa jatkuvasti hallintokoneistoa kehittyvän yhteiskuntaelämän tarpeiden mukaan. Esimerkkinä hänellä on valtiojohtoisen talousjärjestelmän toteuttaminen. Merikoski näkee hallinto-opin tehtävät laajoiksi ja yhteiskunnallisesti tärkeiksi, joskin katsoo kirjoituksensa lopuksi, että erilliseksi tieteenhaaraksi hallintooppia tuskin voidaan kehittää.

Merikoski siis toi – tietääkseni – ensimmäisenä Suomeen ajatukset hallinto-opista, ‘Verwaltungslehre’. Vuonna 1946 Merikoski artikkelissaan ‘Hallinto-organisatorisia peruskysymyksiä’ (Lakimies 1946, 596-607) kirjoitti: ”Oikeustieteisiin kuuluvan hallinto-oikeuden mielenkiinto kohdistuu ensisijaisesti oikeussubjektien välisiin oikeussuhteisiin, joiden sisältönä tavallisesti on toisen oikeussubjektin toiseen kohdistuva vaatimus ja mahdollisuus saada tämä vaatimus erityistä menettelyä noudattaen toteutetuksi. Tämän ohessa on myös hallintokoneiston järjestysmuotoa koskevat kysymykset luettava hallinto-oikeustieteeseen kuuluvaksi (...) Julkinen hallinto eri ilmenemismuodoissaan on – kuten sanottu – myös hallinto-opillisen tutkimuksen kohteena. Mutta hallinto-opillinen tutkimus ei ole oikeudellista, vaan se voi tarkastella tutkimuskohdettaan muilta näkökannoilta, kuten esim. historialliselta, sosiologiselta, sosiaalipoliittiselta, tilastolliselta, taloudelliselta tai rationaalis-teknilliseltä kannalta. Sen sijaan kun hallinto-oikeus ‘juridisena’ tieteenä kohdistaa huomionsa pääasiassa voimassa olevaan oikeuteen hakien vastausta kysymykseen, miten asiat voimassa olevan oikeuden mukaan ovat

järjestetyt, voi hallinto-oppi enemmän eteenpäin katsovana, niin sanoakseni 'poliittisena' ja 'teknisenä' tieteenä asettaa vastattavakseen kysymyksen, miten niiden pitäisi olla järjestetyt, mikä olisi paras ja tarkoituksenmukaisin järjestely (...) Pohjoismaissa hallinto-oppi ei ole jaksanut muodostua elinvoimaiseksi tietenhaaraksi.”

Se tieteenala, jota Merikoski hallinto-opilla tarkoitti, oli USA:ssa 1900-luvun alkuvuosikymmenien aikana syntynyt julkishallinto (Public Administration). Tämä käy ilmi hänen käyttämistään lähteistä. Näistä huomattavin on Leonard Whiten teos 'Introduction to the Study of Public Administration' (1927). Sen sijaan nk. klassisen hallintoteorian ajatukset kirjoituksissa näyttävät olevan peräisin pohjoismaisista teoksista. Veli Merikosken ajatuksena oli ensimmäistä kertaa Suomessa hallinto-oikeudesta erillinen hallinnon tutkimus. Artikkelissaan hän otti myös kantaa siihen, mihin yhteyteen uusi tieteenala olisi sijoitettava kirjoittaessaan ”peruseroavaisuuksista huolimatta näyttääkin hallinto-opillinen tutkimus paremmin soveltuvan kytketäväksi hallinto-oikeuden kuin valtio-opin yhteyteen” (mt., 598).

Hallinto-organisatorisina peruskysymyksinä Merikoski piti jo aikaisemmassa artikkelissaan käsittelemiään kysymyksiä oikeusturva- ja tehokkuusvaatimusten välisestä tasapainosta ja niiden välisistä suhteista sekä sentralisaation ja desentralisaation välisestä suhteesta. Uusina alueina hän otti esiin kysymyksen siitä, mikä on paras ja tarkoituksenmukaisin tehtävien jako yleisviranomaisten ja erityisviranomaisten sekä valtion omien ja itsehallintoviranomaisten kesken. Myös 'span of control' -kysymys (hän ei itse käsitettä käytä) nousee esiin, mutta hänellä lähinnä siinä mielessä, että mitä olisi missäkin tapauksessa pidettävä enimmäismääränä alaisviranomaisten luvulle.

Merikosken ohella merkittävä vaikutus uudenlaisen hallintoajattelun etenemiseen lienee ollut myös eduskunnan oikeusasiamies, sittemmin valtiosääntöoikeuden professori, Paavo Kastarilla. Hänet kutsuttiin puheenjohtajaksi vuonna 1952 komiteaan, jonka tehtävänä oli harkita ”valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toiminnan järjestämistä yksinkertaisemmaksi, nopeammaksi ja tehokkaammaksi sekä laatimaan sitä aiheuttavat, koko valtioneuvostoa koskevat la-

ki- ja asetusehdotukset” (KM 12.5.1953, 1–2). Kastari oli ottanut kantaa valtion keskushallintoa koskeviin kysymyksiin artikkeleissaan ’Eräitä keskushallinnon organisaation erityispiirteitä Pohjoismaissa’ (Lakimies 1946, 608–626) sekä ’Ministeriöiden ja valtioneuvoston toiminnan rationalisoinnista’ (Lakimies 1947, 31–61). Jälkimmäinen artikkelista vaikutti suuresti mainitun komitean asettamiseen ja Kastarin puheenjohtajuuteen siinä.

Hallinto-opillisen (tai -tieteellisen) ajattelun tulo valtionhallinnon uudistamistyöhön alkoi vuonna 1955. Valtioneuvosto asetti tuolloin komitean, jonka tehtäväksi tuli ”tutkia, miten toisaalta valtion keskushallinto ja toisaalta maakuntaportaaseen kuuluvien alempiasteisten hallintoviranomaisten toiminta olisi tarkoituksenmukaisella tavalla järjestettävä, jotta syntyisi oikea tasapaino sentralisoinnin ja desentralisoinnin välille ja edellytykset hallintokoneiston mahdollisimman tehokkaalle toiminnalle. Erityisesti olisi tällöin myös kiinnitettävä huomiota organisaation muovaamiseksi siten, että luotaisiin nykyistä paremmat mahdollisuudet hankkia luotettava kuva eri hallinnonhaaroihin kuuluvien edellä mainittujen alempiasteisten hallintoviranomaisten tarpeista ja saataisiin eri hallinnonhaarat sopeutumaan mahdollisimman tehokkaaseen yhteistoimintaan keskenään”. (KM 1958: 5, I.)

Komitean toimeksiantoon sisältyi ajatuksia Merikosken aikaisemmin viitatuista artikkeleista. Mielenkiintoista komitean työssä oli tämän kirjoituksen teemojen kannalta se, että sen päätoimisena sihteerinä työskennellyt Jaakko Uotila kiinnitti komitean periaatemietinnössä huomiota sekä Merikosken kirjoituksiin että muutoinkin klassisen hallinteorian ajatuksiin, tosin pääasiassa pohjoismaisen kirjallisuuden pohjalta. Uotila laati komitean tarpeita varten erillisen tutkimuksen tehokkuuden käsitteestä. Siltä pohjalta hän määritteli tehokkuuden seuraavaan tapaan:

- 1) Ennen kuin hallintotoiminnan tulokset voidaan mitata, on sen tavoitteet määriteltävä mitattavalla tavalla.
- 2) Mitattavia suureita on ainakin neljää eri lajia, joista kullakin on eri sisällös. Voidaan mitata a) kustannuksia (costs), b) käytettyjä voimavaroja (efforts), c) suorituksia (performance) sekä d) tuloksia.
- 3) Mittauksia voidaan käyttää vastattaessa kahteen kysymykseen, nimittäin a) kuinka riittävää (adequate) hallinto on ja b) kuinka tehokasta se on. (Mt., 4–7.)

Uotilan varhainen tuloksellisuusmääritelmä on ymmärtääkseni merkittävä pieni lisä suomalaisen hallintoajattelun kehittämiseksi. Merikosken jälkeen Jaakko Uotila oli maamme hallinto-oikeustieteilijöistä se, joka eniten kykeni vaikuttamaan hallintoteoreettisen ajattelun omaksumiseen Suomessa.

Komitean arvoon ja samalla Uotilan vaikutukseen kiinnitti huomiota myös Jaakko Nousiainen (yleisen valtio-opin professori Turun yliopistossa 1963–1993). Arvioidessaan komitealaitoksen merkitystä empiirisen tutkimuksen tuottajana hän kirjoitti: ”Pantakoon kuitenkin merkille, että v. 1955 asetettu valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea pyrki ensimmäisenä tukeutumaan työssään käyttäytymistieteellisen virtauksen mukanaan tuomiin hallintoteoreettisiin näkemyksiin.” (Nousiainen 1983, 214.) Turun yliopiston tutkijoista voimakkaimmin hallinnon tutkimuksen kehitykseen vaikutti Nousiaisen ohella Voitto Helander.

Vuonna 1960 Uotilalta ilmestyi hallintoa ja sen kehittämistä koskeva artikkeli sekä *Politiikka-* että *Lakimies -*lehdissä. Artikkelissaan ’Näkökohtia tehokkuudesta, riittävydestä ja oikeusturvasta julkisessa hallinnossa’ (Lakimies 1960, 806–823) hän kirjoitti johdannoksi: ”Kuluneella vuosikymmenellä on pohjoismaisessa tutkimuksessa sen (oikeusturvan) ohessa pyritty selvittämään myös hallinnon tehokkuuden käsitettä. Mihinkään lopullisiin ja yleisesti hyväksyttyihin tutkimustuloksiin ei tässä kohden kuitenkaan ole vielä päästy.” (Mt., 806.)

Uotila oli myös hyvän hallinnon -käsitteen lanseeraaja kysyessään ”mitä vaatimuksia on julkisen hallinnon nykyisessä yhteiskunnassa täytettävä, ts. mitä ovat ‘hyvän hallinnon’ vaatimukset? Tähän on vastattava, että *vaatimusten* esittäminen ei ole tieteellisen tutkimuksen tehtävä. Ne eivät voi olla tutkimuksen tuloksena, mutta kylläkin sen aksiomaattisesti omaksuttuna lähtökohtana. Alempana esitettävistä kriterioista ovat eräät positiivisoikeudellisia, kun taas toisilla on pikemminkin ‘hallintopoliittinen’ luonne.” (Mt., 807.)

Hänen kriteerinsä hyvälle hallinnolle ovat: 1) Rehellisyysvaatimus, jonka mukaan hallintokoneistoon kuuluvien virkamiesten ja luottamushenkilöiden tulee toimia rehellisesti, ilman omanvoitonpyyntiä. 2) Hallintotoiminnan tulee myös eri aloilla olla riittävää (riittävyysvaatimus). 3) Tehokkuusvaatimus, jonka mukaan hallintokoneiston tulee tehokkaasti suorittaa sille kuuluvat tehtävät. (Vuoden 1958 komitean periaatemietintöön viitaten hän toteaa, että tehokkuuden käsitteenä on komitea määritellyt niin laajasti, että siihen yhtenä tehokkuuden tekijänä sisältyy myös oikeusturva.) 4) Julkisen hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen liittyy vaatimus, että viranomaisten tulee noudattaa asioiden käsittelyssä tiettyjä oikeusturvan kannalta tärkeitä säädöksiä ja periaatteita (esim. asianosaisen kuuleminen, julkisuusperiaate, päätösten perusteleminen) (oikeusturvavaatimus). 5) Hallintotoiminnan tulee tapahtua kansanvaltaisen valvonnan alaisena (kansanvaltaisuusvaatimus). (Mt., 807–808.) Ryhmittelystään hän toteaa, että vaatimukset 4) ja 5) ovat saaneet ilmauksensa positiivisen oikeuden normeissa, mutta että riittävyys- ja tehokkuusvaatimukset eivät ole saaneet tuekseen oikeudellisia säädöksiä.

Ajatus hallinnon riittävydestä on mielenkiintoinen. Alkuaan ilmeisesti Ridleyn ja Simonin vuonna 1938⁴ esittämä idea ei ole säilynyt alan kirjallisuudessa. Tehokkuuden (efficiency) rinnalle on vakiintunut käsitteenä vaikuttavuus (effectiveness), mutta adequate, Uotilan kääntämänä siis riittävyys, on tyystin hävinnyt suomalaisesta hallinnon tutkimuksesta. Edelleen se saattaisi hyvin olla keskeinen hallinnon arviointikriteeri korostaessaan, että hallinto voi olla hyvin-

kin tehokasta, mutta esimerkiksi resurssien puuttumisen vuoksi usein varsin riittämätöntä.

Artikkelissaan Uotila nojaa Ridleyyn ja Simonin ideaan, mutta eräänlaisena innovaationa lisää ‘tehokkuuden taseeseen’ kaksi lisätekiötä. Niinpä tuo tase saa seuraavan muodon:

- | | |
|--------------------------------|------------------------------|
| a) kustannukset | d) suoritukset |
| b) käytetyt voimavarat | e) tulokset |
| c) haitalliset sivuvaikutukset | f) suotuisat sivuvaikutukset |

Lisäyksiä aiemmin esitettyyn malliin ovat siis kohdat c) ja f). Niistä kirjoittaessaan hänellä ei ole lähdeviitteitä, joten on hyvät perusteet olettaa hänen kehitelleen niitä itsenäisesti. Myös tällä kehittelyllä olisi ymmärtääkseni arvoa nykypäivän organisaatioiden ja hallinnon evaluoinnissa, vaikka idea tietenkin on sinänsä tuttu. (Mt., 815–818.) Uotila päättää artikkelinsa kirjoittamalla: ”Toimenpiteistä, jotka voisivat edistää sekä oikeusturvaa että tehokkuutta hallinnon alalla, on ennen muuta mainittava korkeatasoinen virkamieskoulutus.” (Mt., 823.)

Uotila jatkoi desentralisointia koskevaa työtään laatimalla väitöskirjan ’Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa’ (1963). Alkulauseeseen hän kirjoitti: ”Tämän tutkimuksen aihe kuuluu osana valtionhallinnon sentralisaation ja desentralisaation ongelmaan. Kysymys sentralisaatiosta ja desentralisaatiosta, jota alun perin olin suunnitellut väitöskirjani aiheeksi, osoittautui kuitenkin liian laajak-si. Se sisältää myös runsaasti kysymyksiä, jotka eivät kuulu oikeustieteen piiriin. Näistä syistä olen rajoittanut tutkimukseni koskemaan päätösvallan siirtämistä Suomen valtionhallinnossa.” (Mt., XII.) Joka tapauksessa Uotilan teos oli huomattava lisä desentralisointia koskevaan tutkimukseen. Uotila toimi Tampereen yliopiston julkisoikeuden professorina 1966–1990.

Näyttää siltä, että hallinto-opillinen harrastus hiipui oikeustieteilijöiden piirissä Uotilan väitöskirjan jälkeen. Uotila ei itseään jatkanut tällä saralla, vaan siirtyi selvemmin oikeustieteen perinteisille

aloille sen jälkeen, kun hallinto-opin koulutus käynnistyi Helsingin yliopistossa ja kun julkishallinnosta tuli oma oppiala vuonna 1965.

Hallinnon sosiologia

Ennen kuin otan tarkasteluni kohteeksi julkishallinnon professuurin perustamisen, on syytä kiinnittää huomiota Paavo Kolin merkitykseen hallinnon tutkimukselle. Sosiologi Koli kuului niiden monien suomalaisten yhteiskuntatieteilijöiden joukkoon, jotka olivat käyneet Yhdysvalloissa opiskelemassa. Hänet nimitettiin Yhteiskunnallisen Korkeakoulun sosiologian professoriksi vuonna 1960. Samana vuonna hän julkaisi teoksen 'Organisaatio ja johtajuus, Johdatus hallinnon sosiologiaan'. Siinä käytettiin tietääkseni ensimmäistä kertaa ilmaisua 'hallintotieteet' (mt., 7). Niitä hän kuvasi kirjoittamalla: "Vaikka hallintotieteiden voi katsoa kehittyneen tuntuvasti erityisesti viime vuosikymmenten aikana, nämä (...) organisaatioperiaatteet ovat sinänsä jo vuosituhansia vanhoja. Eri uskontojen pyhät kirjat tarjoavat arkeologian löytöjen ja historian tietolähteiden ohella todisteita siitä, että desentralisointi ja delegointi ovat sinänsä ikivanhoja hallinnollisia taitoja. Jos näet tarkastelemme eräitä Vanhan Testamentin organisaatioratkaisuja, havaitsemme niiden sekä eräiden valtioneuvoston tuoreiden organisaatiosuosittelujen⁵ olevan yllättävän yhdenkaltaisia." (Mt., 7–8.)

'Johdatus hallinnon sosiologiaan' (kirjan alaotsikko) on todennäköisimmin ensimmäinen suomalainen teos, jossa Weberin byrokratiäteoriaa kuvataan varsin seikkaperäisesti. Kirjan sisältö, ensimmäisen osan 'kokemuseräinen jakso' käsittää luvut virallinen ja epävirallinen organisaatio, sosiaalisen organisaation erilaiset funktiot, epävirallinen organisaatio, johtamisen erilaiset mekanismit, valtasuhteet ja valtajännitykset, hallinnon ongelma teollisessa kulttuurissa, yhteisön rakenne ja sosiaaliset asenteet. Tässä osassa "painopiste on toimintajärjestelmien piilorakenteessa sekä piilo- ja häiriötoiminnoissa. Huo-

miota kiinnitetään erityisesti siihen, mitä odottamattomia seurauksia on havaittu syntyneen, kun erilaiset järjestyksellisesti suunnitellut ja johdetut toimintajärjestelmät ovat pyrkineet toteuttamaan virallisia tavoitteitaan muuttuvissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa ja monitahoisessa teollisessa kulttuurissa.” (Mt., V.) Kirjan toinen osa on ’metodis-teoreettinen’. Se jakautuu lukuihin hallinnon tutkimuksen arvonäkökohdat, organisaatiotutkimuksen analogiat ja teoreettiset alkuolettamukset, hallinnon sosiologian lähestymistavat sekä hallinnon sosiologian teorianmuodostus.

Paavo Koli toi Yhdysvalloista hallinto-, organisaatio- ja johtamistutkimuksen keskeiset oppisuuntaukset. Tässä mielessä ’Organisaatio ja johtajuus’ oli epäilemättä suomalaisen hallinnon tutkimuksen merkkipaalu. Koli kiinnitti huomiota siihen teollisuuspsykologiaan, jotka nk. Human Relations School ja Human Relations Movement olivat nostaneet valtaan 1930– ja 1940-luvuilla. Wilbert Moorea (1947) hän siteeraa seuraavasti: ”Vakavin näihin tutkijoihin suunnattava syyte on, että he ovat kritisoimatta omaksuneet teollisuuden oman käsityksen työntekijöistä: manipuloitavana tai persoonattomiin tavoitteisiin sopeutettavana välineenä (...) (tällaisten) teollisuudessa toimivien tutkijoiden yhteiskuntatiede ei ole ihmistiedettä vaan lehmasosiologiaa.” (Mt., 143.)

Edellä esitetty, ehkä jossain määrin vulgaari luonnehdinta sosiologisesta keskustelusta sisältyy Kolin teoksen lukuun ’Hallinnon tutkimuksen arvolähtökohdat’ ja sen jaksoon ’Manipulatiivinen tutkimusote teollisuussosiologiassa’. Analyysissa hallinnon tutkimuksen taustoista selviää, että suomalaisen hallinnon tutkimukseen ei 1950- ja 1960-lukujen sosiologinen väittely oikein koskaan juurtunut. Kriittinen organisaatio- ja hallintososiologia ei Kolin panoksesta huolimatta saanut jalansijaa. 1970-luvun alussa uuden julkishallinnon liike Yhdysvalloissa toi esiin samantyyppistä ajattelua. Suomalaisessa sosiologiassa kaikki se jäi melko tuntemattomaksi samalla, kun marxilainen makrososiologia alkoi astua esiin. Muutoinkin Yhdysvaltain teollisuuspsykologia (tai oikeammin työelämän-) -sosiaalipsykologia ja -sosiologia olivat maassamme unohduksissa oikeastaan koko

1900-luvun koko loppupuolen ajan, vaikka työelämän tutkimus jo 1980-luvulta lähtien jossain määrin korjasi tilannetta. 1990-luvun alusta maailmaa valloittanut New Public Management ja managerialismi-ideologia eivät vanhoja teemoja edes tuntuneet tiedostavan. Joka tapauksessa on tärkeää havaita, että intellektuaalisesti korkeatasoinen väittely organisaatiososiologian piirissä jäi lähes täysin sivuun suomalaisen hallinnon tutkimuksen alkuvaiheissa.

Taloudellis-hallinnollisen tiedekunnan syntyminen ja hallinnon tutkimuksen institutionalisoituminen

Maamme hallinnon tutkimuksen käynnistymisen taustoja ja alkuvaihteita on kuvattu edellä. Muita syntyvaiheiden merkkejä on aika helppo tunnistaa pääpiirteittäin, mutta kehityskulkuja 1960-luvulla on vaikea identifioida selkeästi. Vuoden 1960 tapahtumien ja kirjoitusten (Jansson, Uotila) sekä hallinto-opin opetuksen käynnistymisen jälkeen näyttää selvältä, että tutkimus vauhdittui 1960-luvun puolivälin tienoilla Tampereella Yhteiskunnallisessa Korkeakoulussa.

Helsingistä siirretty Yhteiskunnallinen Korkeakoulu aloitti toimintansa Tampereella syyskuussa 1960. YKK:ssa oli pitkään koulutettu myös kuntien virkamiehiä. 1960-luvun alussa pohdittiin uusia suunnitelmia. Silloin harkittiin sekä kauppakorkeakoulua että lainopillista tiedekuntaa. Kun Turun yliopisto äskettäin oli saanut lainopillisen tiedekunnan eikä kauppakorkeakouluhankekaan saanut kannatusta, sisällytettiin vuonna 1962 laadittuun Kauppakorkeakoulukomitean mietintöön ajatus taloudellisen tiedekunnan perustamisesta YKK:uun. Vuonna 1963 rehtori Paavo Koli (rehtorina vuosina 1962-1968; vuodesta 1966 alkaen Tampereen Yliopistossa, joksi Yhteiskunnallisen Korkeakoulun nimi muutettiin) arvioi, että uusia akateemisia tehtäviä avautuu tulevaisuudessa erityisesti julkisessa hallinnossa. Monipolvisten ideointien jälkeen päädyttiin ehdottamaan korkeakouluun taloudellis-hallinnollista tiedekuntaa. Opetuksen

pääpainon tuli olla suunnittelussa ja päätöksenteossa. ”Ehdotus sopi hyvin kokonaisvaltaisen suunnittelun sävyttämään aikakauteen, joka oli alkanut julkisessa hallinnossa. Uuden tiedekunnan perustamista ei monilla tahoilla havaittava rypistely enää estänyt, vaan perustaminen sai tukea mm. korkeakoululaitoksen suunnittelukomitealta. Valtioneuvoston kantakin oli myönteinen, ja kansleri perusti taloudellis-hallinnollisen tiedekunnan päätöksellään 14.4.1965.” (Sipponen 2010, 1–2.)

Uuden tiedekunnan toiminta-ajatuksesta saa käsityksen rehtori Kolin puheesta tiedekunnan perustamistilaisuudessa. Uuden tiedekunnan kärki olisi hänen mukaansa ennusteanalysissa, suunnittelussa ja päätöksenteossa. Niin julkisessa kuin myös yksityisyrityksen hallinnossa vaaditaan ”yhä syvällisempää perehtyneisyyttä päätöksenteon edellytyksiin ja eri vaiheisiin: tosiasiatietojen hankkimiseen ja arvioimiseen, toimintamallien laatimiseen, eri vaihtoehtoista aiheutuvien seurausten arvioimiseen, päämääriä koskeviin arvovalintoihin sekä tehdyn ratkaisun toteuttamiseen.” (Rasila 1973, 214; alkuperäislähde Yhteiskunnallisen Korkeakoulun vuosikertomus 1965–1966, 72.)

Eräs henkinen lähtölaukaus uudelle koulutukselle oli todennäköisesti Tampereen kesäyliopistossa 10.–14.6.1963 järjestetty yhteiskuntasuunnittelun seminaari. Sen järjestivät Suomalaisuuden Liitto ja kesäyliopisto. Seminaarin esitelmät, keskustelujen yhteenvedot sekä sen kolmen jaoston muistiot julkaistiin kirjana ’Yhteiskuntasuunnittelu’ (toim. Kauko Sipponen ja Jouko Hulkko, 1963), jota luonnehdittiin maamme ensimmäiseksi yhteiskuntasuunnittelua käsitteleväksi yleistekseksi (mt., 3). Esitelmien pitäjät edustivat yhteiskuntapolitiikan eri alueita ja olivat silloisia ja tulevia yhteiskunnallisia keskustelijoita. Armas Nieminen, Väinö Paavilainen, Lassi Iharvaara, Heikki von Hertzen, Paavo Pekkanen, Jussi Linnamo, Jaakko Numminen, Pekka Kuusi, Yrjö Littunen ja Kauko Sipponen tulivat kaikki tunnetuiksi merkittävinä vaikuttajina. Vuonna 1963 ehkä huomatuin oli Pekka Kuusi, jonka teoksen ”’60-luvun sosiaalipolitiikka’ (Porvoo 1961)...suomalainen hyvinvointivaltio oli saanut tahdittajakseen ja

uskonsa vahvistukseksi” (Sipponen 2010, 1). Tuon seminaarin ja sen esitelmien pohjana oli vahva ajatus siitä, että alan koulutusta on kehitettävä, maa tarvitsee kaikkien yhteiskuntapolitiikan osa-alueiden suunnittelijoita. Yksi esitelmien pitäjistä oli Kauko Sipponen, jonka aiheena oli ’Päätöksenteosta yhteiskuntasuunnittelussa’ (mt., 101–112). Aiheensa hän jakoi seuraaviin osiin: päätöksenteolle asetettujen vaatimusten kasvaminen, tietojen keruu ja toimintamallien laatiminen, ratkaisu ja sen toimeenpano sekä päätöksenteko ja kansanvalta.

Rehtori Kolin tavoitteena oli kehittää täysin uudentyypinen taloudellis-hallinnollinen tiedekunta. Tiedekunta kaavailtiin organisoitavaksi monitieteellisten ongelmakokonaisuuksien ympärille, sillä perinteisen taloustieteilijäkoulutuksen ei enää katsottu vastaavan aikakauden tarpeita. Taloudellis-hallinnollinen tiedekunta perustettiin läheisessä yhteistyössä Tampereen kaupungin ja liike-elämän edustajien kanssa. (Kaarninen - Harjula - Sipponen 2000, 30–31.)

Uuteen tiedekuntaan siirrettiin yhteiskuntatieteellisestä tiedekunnasta kunnallispolitiikan professuuri sekä julkisoikeuden ja kunnallistalouden apulaisprofessuurit. Tampereen kaupungin avun turvin saatiin vuonna 1965 tiedekuntaan 14 uutta virkaa. Syksyllä 1965 opintonsa uudessa tiedekunnassa aloitti 425 opiskelijaa. Tiedekunta jaettiin hallintotieteiden ja taloustieteiden suuntaan, joissa molemmissa oli mahdollisuus suorittaa kandidaatin (nyk. maisterin) ja lisensiaatin tutkinnot sekä saada tohtorin arvo. Lisäksi oli mahdollista suorittaa taloudellis-hallinnollinen tutkinto, joka oikeutti ekonomimimitykseen. Myöhemmin perustettiin erillinen ekonomitutkinto ja lakkautettiin taloudellis-hallinnollinen tutkinto. Tutkintojen tuottamasta pätevyydestä annettiin asetus vasta vuonna 1969, jolloin ne rinnastettiin vastaaviin Helsingin yliopiston ja kauppakorkeakoulun tutkintoihin. (Rasila 1973, 213.)

Uuden tiedekunnan myötä perustettiin professuureja, joita ei aiemmin ollut suomalaisissa korkeakouluissa ollut. Sosiaali- ja talousekologian professuuri oli Suomessa ensimmäinen aluepolitiikan ja aluesuunnittelun uusia tarpeita vastannut oppituoli. Oppiaineen nimi vaihdettiin vuonna 1972 aluetieteeksi. Tiedekuntaan perustet-

tiin Pohjoismaiden ensimmäinen tietojenkäsittelyopin professuuri vuonna 1965. Pohjoismaiden ensimmäinen julkishallinnon professuuri saatiin niin ikään vuonna 1965. (Kaarninen - Harjula - Sipponen 2000, 32–33.) Lisäksi tiedekunta sai professorinvirat julkisoi-
keudessa, julkistaloudessa, kansainvälisessä taloudessa, sosiologiassa, tilastotieteessä ja yrityksen taloustieteessä. Vuonna 1966 tiedekunnan yhteydessä aloitti matemaattis-filosofinen opintosuunta. Sen taustalla oli rehtori Kolin ”lempiajatus, eri tieteenaloja yhdistävä matemaattis-filosofinen tiedekunta”, joka kuitenkin jäi valtion suhtautumisen vuoksi perustamatta. (Rasila 1973, 215.)

Tiedekunta saavutti asteittain muotonsa 1960-luvun lopulla. Taloustieteiden opintosuuntaa edustivat kansantaloustiede (yleinen, kansainvälinen ja julkinen), yrityksen taloustieteet (yrityksen hallinto, markkinointi ja laskentatoimi), matemaattis-filosofista opintosuuntaa matematiikka, filosofia, tilastotiede ja tietojenkäsittelyoppi, sekä hallintotieteiden opintosuuntaa sosiaali- ja talousekologia, kun-
nallispolitiikka, sosiologia, julkisoiikeus ja julkishallinto.

Uuden tieteenalan perustaminen ei ole yksiselitteinen asia. Kyse voi olla jonkin intellektuaalisen tradition, pitkähkön aikaa kestäneen ja hyvin tuloksia saavuttaneen tutkimusalan vakiinnuttamisesta. (Ks. esim. Palonen 1983.) Näin ei ollut Tampereen tapauksessa. Kyse voi olla myös yliopistojen ulkopuolisten tahojen käytännöllisestä intres-
sistä, joka konkretisoituu esim. lahjoitusprofessuurina. Aivan näin-
kään ei Tampereen julkishallinnon professuuria saatu. Tavallisimmin uusi tieteenala kuitenkin perustetaan kansainvälisten esimerkkien mukaan. Julkishallinnon oppituoli saatiin Tampereelle ilmeisesti juu-
ri näin. Toki siihen tarvittiin myös sosiaalista tilausta, jotta rahoitus uutta virkaa varten järjestyi.

Kauko Sipponen kertoi noista ajoista taustoja valaisevalla tavalla vuonna 2010: ”Uutta tiedekuntaa valmistellessaan Paavo Koli kutsui puolisen tusinaa nuorta tohtoria yhteiskuntatieteen eri aloilta ja toi-
voi heidän ryhtyvän hoitamaan professuureja taloudellis-hallinnol-
lisessa tiedekunnassa. (...) Jaakko Uotilan oli ajateltu erikoistuvan julkisoi-
keuteen ja minun julkishallintoon. Tähän mukauduimme,

vaikka mietiskelinkin, eikä kompetenssimme oikeastaan ollut päinvastainen. Uotilan kirjoittama periaatemietintö (Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea 1958) perustui näet olennaisesti tuolloisten julkisten organisaatioiden tunnetuimpien asiantuntijoiden tuotantoon: Gunnar Heckscher, P. Meyer, Herbert A. Simon, Dwight Waldo. Minä olin ehtinyt tutustua organisaatioiden hallintoon oikeastaan vasta 1960-luvun alussa pitkällä yrityshallinnon kesäkurssilla Bergenin kauppakorkeakoulussa. Tuohon aikaan en tiennyt, voitaisiinko siellä saatua oppia soveltaa julkiseen hallintoon.” (Sipponen 2010, 3.)

Kauko Sipponen nimitettiin julkishallinnon professoriksi vuonna 1967. Samana vuonna hän julkaisi teoksen ’Päätöksenteko kansanvallassa’, joka tiivisti hänen ajatuksensa yhtäältä siitä, millaista tuotöksenteko on, sekä siitä, millaista sen tulisi olla. Jo vuoden 1963 kirjoituksessaan ’Päätöksenteosta yhteiskuntasuunnittelussa’ hän oli sitoutunut voimakkaasti kansanvaltaisuuteen ja kritisoinut autoritaarista kokonaisvaltaista suunnittelua. Mutta usko parempaan eli syvässä. Hän kuvaa yhteiskuntasuunnittelun nousun aikaa kertomalla: ”Nykyajan opiskelijoiden on varmaan vaikea oivaltaa, miten optimistisesti ja elämänhaluisesti sodista suhteellisen köyhänä selviytynyt suomalainen yhteiskunta aloitti 1960-luvun.” (Mt., 1.)

Usko parempaan, vauraampaan ja tasa-arvoiseen yhteiskuntaan oli yhteiskuntasuunnittelun eetos. Se aloitti Suomessa suunnittelun aikakauden, hieman samaan tapaan kuin Yhdysvalloissa, jossa demokraattien ’Great Society’ -ideologia oli 1960-luvun alkupuoliskolla vahvassa nousussa

Vuoden 1963 artikkeli ’Päätöksenteosta yhteiskuntasuunnittelussa’ oli ilmeisesti perustana Kauko Sipponen teokselle ’Päätöksenteko kansanvallassa’ (1967). Tuosta kirjasta tuli uuden tieteenalan paradigmaattisin teos yli kymmeneksi vuodeksi. Sen avulla Sipponen myös sai pätevyyden julkishallinnon professuuriin, sillä sekä hänen väitöskirjansa ’Lainsäädäntövallan delegoiminen’ (1965) että aikaisemmat kirjoituksensa olivat koskettelleet valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä.

Alkusanoissaan Sipponen kirjoittaa: ”Tutkimusta suorittaessani olen todennut, että hallinnon tutkimuksen käsitteellinen järjestelmä on peräti puutteellinen. Tästä havainnosta on saanut alkunsa selvitys päätöksenteosta kansanvallassa.” (...) ”Tämän työn edistytessä on käynyt selväksi, että päätöksenteon selittäminen on laaja ja monipuolinen tutkimustehtävä; tutkimukseni suhteellisen yksinkertaisine malleineen on oikeastaan vain johdanto päätöksenteon tutkimukseen. Kun kuitenkin hallinnon tutkimus on maassamme vasta alkuvaiheessaan ja kun opiskelijat ja muut alan harrastajat tarvitsevat kipeästi pääpiirteistäkin esitystä päätöksenteosta, olen pitänyt tarkoituksenmukaisena saattaa tutkimukseni jo tässä vaiheessa julkisuuteen.” (Mt., 5.)

Sipposen teoksen rakenne on mielenkiintoinen. Kirja sisältää ai-neksia varsin monilta aloilta. Johdantoluvussa hän kuvaa ensinnä organisaatioiden tutkimusta ja pohtii sitten laajasti kysymystä organisaatiotutkimuksen ja valtio-opin suhteista. Sipponen oli suorittanut myös valtiotieteiden kandidaatin (nyk. maisterin) tutkinnon pääai-neenaan yleinen valtio-oppi. Niinpä ’Päätöksenteko kansanvallassa’ on oikeastaan valtio-opillinen teos, vaikkei Anckar (1983) ottanut sitä lainkaan huomioon aikaisemmin tarkastellussa kirjoituksessaan hal-linnon tutkimuksen tilasta.

Sipponen kuvaa tutkimuksensa tehtäviä ja tavoitteita seuraavasti: ”Tämän tutkimuksen aiheena on päätöksenteko kansanvallassa. Lä-hestyn tutkimusaihetta lähinnä valtio-opin kannalta ja sille ominaisia metodeja käyttäen, mutta pitäen koko ajan mielessä, että tutkimus-tuloksilla on nähtävästi merkitystä myös yleiselle organisaatiotutki-mukselle. (...) Poliittisen prosessin ulkoisesti merkittävin ja tärkein tapahtuma on kansanedustuslaitoksessa tai muussa ylintä poliittis-ta valtaa käyttävässä suoritettu *päätös* eli *ratkaisu*. Sillä tarkoitetaan sellaista eri vaihtoehtojen välillä suoritettua valintaa, joka osoittaa valinnan tehneen henkilön tai ryhmän pyrkimyksiä.” (Mt., 27–28.) ”Tavoitteenani on poliittista päätöksentekomenettelyä koskevan al-keismallin esittäminen; se on ankarasti ottaen meta- tai esiteoreetti-

nen tutkimustehtävä, joka on tarpeen ennen testattavien hypoteesien muodostamista ennen niiden testaamista.” (Mt., 34.)

Sipponen kuvaa ja analysoi teoksessa päätöksentekomenettelyä (m) makromielessä. ”Mikäli tarkoitan organisaation puitteissa eli päätöksentekojärjestelmässä tapahtuvaa päätöksentekomenettelyn kokonaisuutta, käytän termiä *päätöksentekomenettely(m)*. Sitä koskeva malli on *päätöksentekomenettely(m)*. Jos taas kysymyksessä on päätöksentekojärjestelmän osatekijän päätöksentekomenettely, järjestelmän ulkopuolisen päätöksentekomenettely ja yleensä päätöksentekomenettely lähinnä ratkaisua tarkoittavana menettelynä, puhun pelkään päätöksentekomenettelystä.” (Mt., 37.)

Keskiössä oli siis yhteiskuntasuunnittelu valtakunnan, läänin, seudun ja kunnan tasoilla. Tutkimuksen ensimmäisessä osassa kuvataan organisaatioiden tutkimuksen ja sen ja valtio-opin suhteita sekä kuvataan päätöksentekomenettelyä koskeva käsitejärjestelmä. Toisessa, varsinaisessa tutkimusosassa Sipponen tarkastelee päätöksentekoa vaiheittain. *Suunnitteluvaihe* sisältää jaksot 1) tietoisuus suunnittelun tarpeesta ja suunnittelun aloittaminen, 2) oletamus yleisistä ja erityisalan päämääristä, 3) selvitys yhteiskunnallisesta tilanteesta ja sovellutuista toimenpiteistä, 4) ennusteiden laatiminen, 5) tarkennettu oletamus päämääristä, 6) tarpeiden mittaaminen, 7) voimavarojen arvioiminen, 8) toimintamallien valmistaminen ja 9) julkinen keskustelu. *Ratkaisuvaiheessa* pohditaan asioiden käsittelyä edustuselimissä, etujärjestöjen ja -ryhmien toimintaa sekä edustuselintä ja tutkimustyötä. *Täytäntöönpanovaiheessa* esillä ovat ratkaisun julkistaminen, ratkaisun tulkitseminen ja tulkinnasta tiedottaminen, ratkaisun toteuttaminen (alalukuna rikosjutussa laaditun pöytäkirjan julkisuus), seurausten vertaaminen tavoiteltuihin päämääriin sekä ratkaisun kritiikki. Toisen osan viimeisessä jaksossa keskustelua käydään otsikon ’Päätöksentekomalli(m) ja yhteiskunta’ alla päätöksentekomallin yhteyksistä päätöksentekijän ympäristöön, suunnittelun arvopäämääristä sekä päätöksentekomallin(m) merkityksestä. Kirjan kolmannessa osassa ovat mukana suunnittelun järjestely eri maissa,

tulo- ja menoarvio suunnittelun välineenä sekä suunnittelukoneisto Suomessa.

Kauko Sipposen teos osoittaa suurta lukeneisuutta. Sen sisällön arvoa nostaa huomattavan laaja esimerkkien käyttö. Vaikka kirjoittaja osoittaa tuntevansa Lindblomin ajatukset inkrementalismista (mt., 77), ja myöntää niiden olevan realistisempia kuin täydellistä rationaalisuutta suosittavat suunnittelumallit, on teos kuitenkin kokonaisvaltaisen rationaalisen yhteiskuntasuunnittelun hengessä laadittu. Se myös rakensi suomalaiselle hallinnon tutkimukselle ensimmäisen selvästi paradigmaattisen perustan, joka osoitti vahvasti tietä 1970-luvun suunnittelu-Suomelle.

Sipponen toimi julkishallinnon professorina vuosina 1967–1974. Tuon ajan julkaisuista kiinnostavia ovat hallinnon tutkimuksen suuntautumisen kannalta lyhyehkö artikkeli 'Yhteiskuntasuunnittelun hallinto' vuodelta 1968 'Yhteiskuntasuunnittelu II' -teoksessa sekä oppikirja 'Johdatus julkiseen hallintoon' (1973). Tuota teosta hän laajensi myöhemmin Jyväskylän yliopiston dosenttina. Julkaisu oli nimeltään Luentoja julkishallinnosta (1978).

Hallinnon tutkimuksen kehityksestä 1970-luvulla

1970-luku oli Suomessa suunnittelun huikean nousun kausi. Yhdysvalloissa vuonna 1965 aloitettu PPBS (planning, programming, budgeting system), joka oli Robert McNamaran johdolla maan puolustusvoimien piirissä kehitetty kokonaisvaltainen suunnittelujärjestelmä, oli presidentti Johnsonin ja demokraattisen puolueen suuri saavutus. Ajatuksena oli rakentaa Great Society, oikeudenmukainen ja tasa-arvoinen yhteiskunta. Ideaa kehiteltiin nopeasti Euroopan maissa. Ranska loi oman, hyvin toimivan suunnittelujärjestelmänsä. Samoin tekivät Hollanti, Iso-Britannia ja Ruotsi ja moni muu maa. Myös Suomesta oli tehty opintomatkoja Yhdysvaltoihin. Suomessa rakennettiin hyvinvointivaltiota etenkin sen jälkeen, kun nk. kansanrintamahallitus oli

vuonna 1966 syntynyt. Valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristö muodostettiin. Vuonna 1968 uudistettiin valtion tulo- ja menoarviota siten, että siirryttiin tehtäväperustaiseen budjetointiin. Samoihin aikoihin alettiin luoda lähes kaikille hallinnonaloille omia sektorisuunnittelujärjestelmiä. Julkinen sektori kasvoi nopeasti. Kuntien palveluksessa oleva työntekijämäärä 2,5-kertaistui 1970-luvun alusta 1980-luvun lopulle. Myös yliopistolaitos laajeni voimakkaasti.

Teoreettista ajattelua hallitsi yleinen systeemiteoria, joka oli asteittain kehittynyt Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa muutaman vuosikymmenen aikana. Siihen nojaava kontingenssiteoria lopetti aikakauden, jolloin yrityksen tai muun organisaation tehokkuuden ja menestyksen avaimia oli etsitty yksinomaan organisaation sisäisestä elämästä ja toiminnasta. Ymmärrys siitä, että säilyäkseen ja edistyäkseen oli oltava avoin ja adekvaatisti ympäristöjen muutoksiin sopeutuva, nosti esiin strategisen suunnittelun keskeiset ajatukset. Suunnittelun aikakaudella myös johtamisopit saivat uusia ideoita. Peter Druckerin ja hänen työtovereidensa jo 1940-luvulta lähtien kehittämä tavoitejohtaminen levisi yritysten maailmasta julkiseen hallintoon. Yleensäkin liiketaloudelliset ajatukset alkoivat hitaasti vaikuttaa julkisten organisaatioiden johtamiseen, vaikkakin valta-aseman ne saavuttivat vasta 1990-luvulla.

Yhteiskuntatieteiden piirissä 1960-luvun loppu ja uuden vuosikymmenen alku merkitsivät myös hyvin erilaisen ajan alkua. Syyskuussa 1968 pidettiin Syracusen yliopiston Minnowbrookin konferenssikeskuksessa nuorten julkishallinnon tutkijoiden konferenssi. Taustalla oli Dwight Waldon mukaan se, että American Academy of Political and Social Science oli joulukuussa 1967 järjestänyt konferenssin nimeltä 'Theory and Practice of Public Administration'. Tilaisuutta pidettiin hyvin onnistuneena. Huolta herätti kuitenkin se, että paikalla ei ollut juuri lainkaan nuoria tutkijoita. Tämä johti ajatukseen erityisen nuorten tutkijoiden konferenssin järjestämisestä. (Ks. Marini (ed.) 1971, viii-xix.)

Tuolloin Yhdysvalloissa elettiin kuohuntavaihetta. Maa oli syvällä sodassaan Vietnamin. Erityisesti opiskeleva nuoriso vastusti

sotaa – ja moni halusi välttää kutsunnat. Poliittinen kritiikki vastusti 'establishmentia', voimassa olevaa valtajärjestelmää. Taistelut yliopistojen kampanjoilla olivat rajujakin. Opiskelijoita kritisoiitiin vasemistolaisiksi tai kommunisteiksi.

Rotuongelmat kärjistyivät, oli poliittisia murhia ja murhayrityksiä. Heikko julkinen terveydenhuolto ja sosiaaliturva antoivat aiheutta kritiikkiin etenkin kun demokraattisen puolueen Kennedyn ja Johnsonin lupaama 'Great Society' näytti jäävän toteutumatta. Julkishallinnon opiskelijat arvostelivat voimakkaasti omaa tieteenalaansa siitä, ettei se millään tavoin näyttänyt reagoivan yhteiskunnallisiin, ongelmiksi koettuihin asioihin.

Uuden julkishallinnon liikkeellä oli edellä mainittujen yhteiskunnallisten tekijöiden lisäksi myös kahdentyyppisiä tieteellisiä taustatekijöitä. Yleisiä yhteiskuntatieteellisiä taustatekijöitä oli ensiksikin vuonna 1962 ilmestyneen Thomas Kuhnin teoksen 'Structure of Scientific Revolutions' aikaansaama massiivinen keskustelu. Tieteellisten vallankumousten rakenteen idea – vaikkakin se oli rakennettu ajatellen luonnontieteitä – sai yhteiskuntatieteilijät, mukaan lukien hallinnon tutkijat, pohtimaan omien tieteenalojensa "paradigmakriisiä".

Erityisesti Minnowbrook-ryhmän vaatimukset uudesta julkishallinnosta, joka olisi yhteiskunnallisesti relevanttia, yhteiskunnan kehityksen tarpeita vastaavaa ja tasa-arvoa tähdentävää merkitsivät vaatimusta uusien lähestymistavojen etenevästä tutkimuksesta. Fredericksonin tiivistelmä Minnowbrook-ryhmän 'uudesta julkishallinnosta' tähdensi, että julkishallinnon keskeinen sisältö on oikeastaan aina ollut tehokkuus. Traditionaalinen julkishallinto oli pyrkinyt vastaamaan kysymyksiin 1) kuinka voidaan tarjota enemmän tai parempia palveluja saatavissa olevin resurssein tai 2) kuinka voidaan säilyttää palvelutaso käyttämällä resursseja nykyistä vähemmän. (Frederickson 1971.) Uusi julkishallinto asetti tehokkuuden sijaan keskeiseksi arvoksi tasa-arvon. Ajattelu kulki suunnilleen näin: Kun pluralistinen järjestelmä systemaattisesti diskriminoi niitä vähemmistöjä, joilla ei ole poliittisia ja taloudellisia resursseja, mutta samanaikaisesti palvelee

niitä ryhmiä, joilla näitä resursseja on, uuden julkishallinnon keskeiseksi sisällölliseksi arvoksi on otettava vallitsevan politiikan (policy) muuttaminen. Koska hallintohenkilöt eivät koskaan ole neutraaleja, uuden julkishallinnon tehtävänä on uudistaa heidän arvomaailmaansa niin, että se edistäisi sekä hyvää hallintoa että sosiaalista tasa-arvoa. Uusi julkishallinto pyrkii muuttamaan kaikkia niitä politiikkoja ja rakenteita, jotka systemaattisesti estävät yhteiskunnallisen tasa-arvoisuuden toteutumista. Uusi julkishallinto pyrkii muutokseen olemalla 'toisen sukupolven behavioralismia', jolloin se on vähemmän yleistä mutta enemmän julkista, vähemmän deskriptiivistä mutta enemmän preskriptiivistä, vähemmän instituutio-orientoitunutta mutta enemmän asiakasorientoitunutta, vähemmän neutraalia mutta enemmän normatiivista mutta ei silti vähemmän tieteellistä. Uuden julkishallinnon keskeisenä tutkimuskohteena on neljä yhteiskunnallista prosessia, jakeluprosessit, integratiiviset prosessit, raja- tai vaihtoprosessit (boundary-exchange) sekä sosioemotionaaliset prosessit.

'Uusi julkishallinto' Fredericksonin kuvaamassa mielessä merkitsi selvästi enemmän ohjelmanjulistusta kuin mitään teoreettisesti perusteltua suuntaa julkishallinnolle. Yhteistä siinä muiden, myöhemmin suoritettujen julkishallinnon teoreettisen tilan luonnehdintojen kanssa oli kritiikki sekä julkishallinnon traditionaalista teoriaa että nk. hallintotiedettä tai tieteellistä julkishallintoa kohtaan. Yhteistä oli myös vaatimus keskeisten tutkimuksen kohteiden muuttamisesta paremmin 'poliittisen' ja 'taloudellisen' ymmärtävään suuntaan.

DETA-projekti

Suomen Akatemia aloitti oman suunnitteluaikinsa 1970-luvun alussa. Tuolloin määriteltiin suomalaisen tutkimuksen sellaiset painopistealueet, joita akatemia halusi edistää. Yksi näistä painopistealueista oli demokratia ja tasa-arvo suomalaisessa yhteiskunnassa. Osittain poliittisen, osittain tiedepoliittisen kamppailun jälkeen rahoitusta

annettiin kahdelle rinnakkaiselle projektille. Toinen oli TANDEM, toinen DETA, jotka molemmat toimivat täysin toisistaan erillisinä.

DETA -projekti tuotti 31 julkaisua (Heiskanen 1977, 437–438). Hanketta on perusteltua pitää ensimmäisenä ja samalla toistaiseksi viimeiseksi jääneenä suurhankkeena suomalaisessa hallinnon tutkimuksessa, vaikka sen pääpaino olikin politologisessa policy-analyttisessä tutkimuksessa. Samalla se oli huikean kunnianhimoinen, tuottelias ja merkittävä ensimmäinen suomalainen tutkimus *governance*-aiheesta.⁶

Projektin pääraportti on sen johtajan, Ilkka Heiskasen tutkimus 'Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960- ja 1970-luvuilla' (1977). Heiskanen kirjoitti: "Tämän raportin viimekäden tavoitteena on maamme poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimivuuden analyysi ja arviointi demokratian ja tasa-arvon perspektiivistä lähinnä 1960- ja 1970-luvun kokemusten perusteella" (mt., 1). Ja edelleen: "Soveltava politiikan ja hallinnon tutkimus on – ainakin länsimaisessa ei-marxilaisessa muodossaan – ollut selvästi kahtiajakoista. Toisaalta meillä laaja-alainen filosofiselta perustalta lähtevä 'hyvän' tai 'oikeudenmukaisen' poliittisen järjestelmän analyysi, jolla on suora yhteys alueen sellaisiin klassikkoihin kuten Platon, Aristoteles, Mill, v. Stein ja Hegel. Tätä perinnettä on tukenut laaja kriittinen tutkimus, joka on kohdistunut byrokratian, massayhteiskunnan, teknokratian ja managerismin sekä poliittisen osallistumisen ongelmiin. Toisaalta taasen löytyy kaipa-alaista poliittisten järjestelmien toimivuuden analyysia ja teknokraattista hallinnon suunnittelua, joka on tähdännyt joko spesifisten poliittis-hallinnollisten ongelmien ratkomiseen tai hallinnon teknokraattisten suunnittelumenetelmien ja tekniikkojen kehittämiseen. Tätä perinnettä on myös tukenut voimakas empiirinen tutkimus (esim. poliittisen kommunikaation, poliittisen aktiivisuuden, organisaatioiden rakenteen ja informaatiojärjestelmien tutkimus, henkilöstöhallinnon tutkimus). Vasta kymmenen viime vuoden aikana nämä kaksi perinnettä ovat selvästikin lähentyneet toisiaan siten, että lupa-

uksia synteisistä, laaja-alaisesta ja uudesta empiiriseen tutkimukseen perustuvasta politiikan ja hallinnon soveltavasta tutkimuksesta on näkyvissä.” (Mt., 1–2.)

Lupaavana pidettäviä kehityssuuntia Heiskanen osoittaa 12. Niistä kannattaa tässä yhteydessä nostaa esiin muutama. Tällaisia ovat: ”1. Kapea-alaisen poliittisen käyttäytymisen tutkimuksen väistyminen poliittisten ja hallinnollisten järjestelmien tuotosta tutkivan policy analyysin tieltä. 2. Perinteisten byrokratian teorioiden muuttuminen ‘nykyolosuhteita’ paremmin vastaaviksi teknostruktuuriteorioiksi. (...) 11. Siirtyminen yleispätevinä pidetyistä organisaatioteorioista kontekstuaalisiin (ympäristösidonnaisiin) organisaatioteorioihin.” (Mt., 3–5.)

Pitkähkö sitaatti Heiskasen tilannearviosta on toki yhden tutkijan oma arvio. Nuoremmille tutkijoille se ymmärtääkseni kuitenkin tuo esiin merkittäviä havaintoja 1970-luvun loppupuolen tilanteesta, ja puoltaa siten paikkaansa 1960– ja 1970-lukujen hallinnon tutkimuksen päälinjojen kehityksen hahmottelussa. Suomen poliittis-hallinnollisen järjestelmän kehitykseen hankkeen esiin nostamat ongelmat alkoivat vaikuttaa oikeastaan vasta kymmenkunta vuotta projektin päättymisen jälkeen, jolloin parlamentarismien vahvistaminen yhtäältä ja hallinnon hajauttaminen toisaalta käynnistyivät ja alkoivat muuttaa suhteellisen jäykistynyttä ja rakenteellisesti muuttumatonta hallitsemisjärjestelmää uusiin suuntiin.

Hallinnon tutkimuksen ja kehittämisen yhteistyö alkaa

1960-luvun lopun etsintävaiheiden jälkeen alkoi tutkimus Tampereen yliopiston julkishallinnon laitoksella tuottaa tulosta. Ensimmäinen perusteellinen empiirinen tutkimus oli Antti Talkkarin Virkamieskunnan kasvu Suomessa (1971). Se oli huolellinen tutkimus aiheesta ja oli kauan keskeinen lähdeosa suomalaisessa julkisen hallinnon tutkimuksessa.⁶ Valmistuttuaan Talkkari meni ensimmäisenä hallinto-tieteiden maisterina töihin valtiovarainministeriön järjestelyosastolle,

jossa virastovaltuutettu Seppo Salmisen johdolla alkoi määrätietoinen hallinnon kehittämisen ja tutkimisen yhteistyö. Samalla alkoi tämän vuonna 1944 käynnistetyn valtiohallinnon keskitetyn kehittämisen yksikön voimistaminen.

Seppo Salmisen panos suomalaisen julkisen hallinnon tutkimuksen ja sen soveltamisen edistäjänä oli huomattava. Hän järjesti hallinnon ja sen tutkimuksen ja kehittämisen seminaareja, teetätti alan yliopistollisille laitoksille graduaiheluetteloita ja oli aktiivisesti mukana valtionhallinnon sisäisessä kehittämistyössä komiteoissa, työryhmissä ja esitti teräviä puheenvuoroja. Yksi hänen johtamistaan suurista hankkeista oli Valtion keskushallintokomitean työ. Sen yhteydessä aloitettiin myös tutkimusyhteistyö yliopistojen kanssa.

Valtioneuvosto asetti vuonna 1974 komitean, joka otti nimekseen 'Valtion keskushallintokomitea'. Komitean tehtäväksi tuli "1. selvittää, onko ministeriöiden välinen tehtäväjako ja niiden yleinen toimialojen määrittely, valtion tehtävien hoidon kannalta tarkoituksenmukainen, sekä tehdä ehdotuksensa tarpeellisiksi muutoksiksi, 2. selvittää ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen ja laitosten muodostaman valtion keskushallinnon kehittämisessä noudatettavia yleisiä periaatteita." (Valtion keskushallintokomitean I osamietintö, KM 1975: 120, 3.)

Kokonaisuudessaan komitean työ jatkamietintöineen oli huomattava lisä ja piristysruiske maamme julkiseen hallinnon tutkimukselle. Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin virastovaltuutettu Seppo Salminen. Hänen lisäksi komiteassa oli viisi valtion keskushallinnon virkamiestä ja kaksi professoria. Komitean avuksi asetettiin poliittisin perustein valittu asiantuntijaryhmä puheenjohtajanaan Jacob Söderman. Käytännössä asiantuntijaryhmä toimi komitean jaostona. Ensimmäisessä mietinnössään komitea keskittyi valtioneuvoston organisaatioon ja toimintaan, keskusvirastojen ohjauksen kehittämiseen sekä ministeriöiden toimialojen tarkistamistarpeeseen, siis tehtävään yksi.

Komitea jatkoi työtään ja julkaisi useita niteitä. Tämän kirjoituksen kannalta mielenkiintoisin on komitean II osamietintö, nide 1

(KM 1978:22), joka keskittyi komitean toimeksiannon toiseen tehtävään. Poikkeuksellisen laajassa ja perinpohjaisessa mietinnössä (518 s.) komitea selvitti ensinnä keskushallinnon organisaatiossa ja toimintatavoissa tapahtunutta muutosta: hallinnon kasvua ja tehtävien muutosta, rakenteellisia muutoksia keskushallinnossa, keskushallinnon toimintatavoissa ja henkilöstön käytössä tapahtuneita muutoksia sekä tapahtuneen kehityksen arviointia.

Ensimmäisessä pääluvussaan komitea totesi, että samankaltaisia laajoja hankkeita olivat aikaisemmin olleet: perustuslakikomitea (1917), virastokomitea (1920–1924), virastoja ja virkamiesoloja käsitellyt komitea (1927), valtioneuvoston ohjesääntökomitea (1943), valtioneuvoston rationalisointikomitea (1953), valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea (1955–1963), pääministeri Paasion työryhmä (1967), yhteiskuntasuunnittelun organisaatiokomitea (1968), paikallishallintokomitea (1973), väliportaanhallintokomitea (1974) ja valtiosääntökomitea (1974 ja 1975). (KM 1978, 2.) Komitea kiinnitti huomiota myös siihen, miten tutkimatonta valtionhallinto oli ollut. Se mainitsi, että tutkimukseen perustuvaa tietoa uudistushankkeiden pohjaksi ei ole ollut läheskään riittävästi. ”Yhtenäisiä valtionhallinnon tai keskushallinnon kehityskuvauksia on ollut niukalti. Lähdeaineistoa ovat tarjonneet lähinnä Valtioneuvoston historia 1917-1966, Deta ja Tandem⁷-projektien tutkimukset, Tampereen yliopiston ministeriötutkimuksen raportit, muutamat viimeaikaiset komiteanmietinnöt sekä eräät yhteiskunta- ja oikeustieteelliset teokset ja lehtiartikkelit. Komitea ei sen tarpeisiin teetettyä ministeriötutkimusta lukuun ottamatta ole katsonut mahdolliseksi käynnistää kehityspiirteiden perusteellisempaa selvitystä.” (Mt., 17.)

Ministeriötutkimus oli Tampereen yliopiston julkishallinnon laitoksella toteutettu hanke. Sitä johti sivutoimisesti vt. professori Juha Vartola tutkijoina Ari Salminen⁸ ja Kimmo Tynkkynen. Hankkeen tilasi siis valtiovarainministeriön järjestelyosasto keskushallintokomitean työskentelyn avuksi. Hanke tuotti neljä raporttia: Ari Salminen-Kimmo Tynkkynen: Ministeriöiden johtamiseen ja organisaatioon liittyvistä ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista. Ministeriötut-

kimuksen haastatteluihin ja kyselytutkimukseen perustuva selvitys. Osaraportti I. (2/1976), Juha Vartola: Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista. Osaraportti 2 (1/1977), Ari Salminen-Kimmo Tynkkynen: Ministeriötason varainhoitoprosesseihin ja yhteistoimintamuotoihin liittyvistä ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista. Osaraportti III (2/1977) sekä Juha Vartola: Ministeriöiden rakenteesta. Ministeriötutkimuksen osaraportti IV (3/1977). Kaikki raportit ilmestyivät siis julkishallinnon julkaisusarjassa. Yhdessä ne toivat lisän suomalaiseen julkishallinnon tutkimukseen kuvaamalla sekä ministeriöiden toiminnan arkea, ongelmia ja kehittämistarpeita (erityisesti Salmisen ja Tynkkynen johtavien virkamiesten haastatteluihin perustuvat tutkimukset) sekä kuvaamalla ministeriöiden rakenteellista kehitystä ja hallinnossa noudatettuja kehittämisperiaatteita.

Valtionhallinnon kehittämistyön keskeisiksi toimintaperiaateiksi osoittautuivat tutkimusten mukaan seuraavat: Maamme valtionhallinnon kehittämistyön suunnittelu on pääasiassa tapahtunut komiteatyönä. Kehittämistoiminnan lähtökohdat ovat olleet yhtäältä hallintokoneistoa koskevan lainsäädännön mukauttamisessa vastaamaan jo asiallisesti tapahtunutta kehitystä, toisaalta tarpeessa hillitä valtion menojen kasvua. Myöhemmin on lisäksi painottunut tarve integrointiin ja koordinointiin, koska hallintokoneisto on kasvanut, eriytynyt ja tullut vaikeammin ohjattavaksi. Kehittämisen tavoitteina ovat olleet oikeusvarmuus ja taloudellisuus, sitten myös tehokkuus ja suunnitelmallisuus, vaikuttavuus ja kansanvaltaistaminen. Peruskeinoina kehittämistyössä ovat olleet yksinkertaistaminen ja yhdenmukaistaminen, 1960-luvulta lähtien myös desentralisointi ja delegointi. Kehittämistoiminta on lähes täysin rajautunut vain hallintokoneiston sisäisten suhteiden uudistamiseen. Samalla suhde poliittiseen järjestelmään sekä yhteiskuntaan, kansalaisiin on suurimmaksi osaksi sivuutettu. Kehittämistoiminnan tiedollinen ja teoreettinen perusta on jokseenkin kokonaan ollut oikeustieteellistä, oikeudellisia näkökulmia painottavaa. Näin on ollut ilmeisesti juuri siksi, että kehittämisen lähtökohtina tai kriteereinä eivät ole olleet hallinnon ulkoiset vaan sisäiset suhteet. (Vartola 1977, 129–130.)

Vuonna 1975 alkanut yhteistyö kehittäjien ja tutkijoiden välillä laajeni myöhemmin huomattavasti. Myös sisäasiainministeriö, ope-
tusministeriö ja valtioneuvoston kanslia olivat yhteistyössä mukana
ja mukaan tuli myös muiden yliopistojen laitoksia. Myöhemmin
ministeriöitä tutkimuksen tilaajina tuli mukaan useita muita. Tämä
yhteistyö antoi merkittävän lisäpanoksen suomalaisen hallinnon tut-
kimuksen kehitykseen.

On tärkeää muista myös se, että Valtiovarainministeriön järjes-
telyosasto aloitti oman tutkimustyönsä 1970-luvulla. Useat julkaisut
olivat korkeatasoisia. Erityisesti Jaakko Virkkusen ja Kaarlo Tuorin
(molemmat nykyisiä professoreita) teos Hallinnon rakenteet (1978)
oli tärkeä ja paljon oppikirjana käytetty julkaisu.

Väitöskirjoja alkaa syntyä

Ensimmäiset oppikirjat julkishallinnossa syntyivät 1970-luvun alussa.
Kauko Sipponen julkaisi kirjan 'Johdatus julkiseen hallintoon' vuon-
na 1973 ja Juha Vartola samoin vuonna 1973 'Johdatusta hallinnon
tutkimukseen'. Nuorella oppialalla niitä opiskeltiin laajalti.

Yksi hallinnon tutkimuksen kannalta tärkeimmistä väitös-
kirjoista oli ilmestynyt jo vuonna 1969. Se oli Eero Pitkäsen teos
'Tuotostavoitteiden operationaalisuus julkisessa hallinnossa', Kaup-
pakorkeakoulussa ilmestynyt julkaisu. Sitä lukivat ahkerasti julkisen
hallinnon tutkijat ja suunnittelijat ja se antoi sekä kielen että ideat
kokonaisvaltaiselle suunnittelulle.

Ensimmäisen väitöskirjan Tampereen yliopiston julkishallinnon
laitoksella teki Kari T. Eloranta vuonna 1974.⁹ Hänen väitöskirjansa
nimi oli 'Heuristiikat ja heuristisuus'. Käsittelyongelmista ja niiden
ratkaisemisen metodologiasta hallinto-opin näkökulmasta (Tampe-
reen yliopisto 1974).

Eloranta määritteli tutkimuksensa päätehtävät seuraavasti: "I.
Ongelmankäsittelyteoreettisen lähestymistavan esittely hallinto-opin

ja sen metodologian kehittämisen eräänä lupaavalta näyttävänä suuntauksena. II. Käsittelyongelmien ja niiden heurististen ratkaisumethodien hallinnollisen luonteen tunnistaminen – yleisen ongelmankäsittelyopin esimerkein, – hallintotoiminnan tarjoamin esimerkein.” (Mt., 1.)

Elorannan väitöskirjan yksi mielenkiintoisimmista jaksoista koskee prakseologiaa, ’tehokkaan toiminnan tiedettä’. Idean kehittäjä oli puolalainen Thadeousz Kotarbinski (Praxiology. An Introduction to the Science of Efficient Action, Oxford 1965). Kirjoittajan mukaan tämän tieteen tehtävänä on etsiä mahdollisimman yleispäteviä teknisiä yleistyksiä töiden tehokkaan suorittamisen perustaksi. (Eloranta 1974, 9.) Näiden pohjalta Eloranta tekee johtopäätöksen, jonka mukaan ”Yleinen ongelmankäsittelyteoria ja käsittelyongelmien ratkaisemisen metodologia voidaan käsittää prakseologian keskeisiksi tutkimuskohteiksi, joissa keskeisinä piirteinä ovat nimenomaan tehokkaan ongelmakäsittelytoiminnan näkökohdat”. (Mt., 11.)

Eloranta jatkoi omalla tavallaan julkisen hallinnon tutkimuksen suunnitteluun ja päätöksentekoon kohdistunutta tutkimusperinnettä. Hän ei kuitenkaan sitoutunut julkishallintoon, valtio-oppiin tai liiketaloustieteeseen, vaan hallinto-oppiin. Väitöskirjan tavoitteet ja sisältö olivat täysin omaperäisiä, vaikka tärkein taustavaikuttaja selvästi oli, jälleen, Herbert A. Simon. Tällä kertaa vaikutteet eivät tulleet Simonin 1930-luvun lopulta 1950-luvulle jatkuneista julkisen hallinnon tutkimuksista, vaan etenkin 1960– ja 1970-lukujen inhimillistä ongelmanratkaisua koskeneista kirjoituksista. Simon pohti, miten ihminen ajattelee, miten ihminen ratkaisee ongelmia ja miten tietokoneiden mahdollistamaa tekoälyä voidaan soveltaa ja sen avulla kehittää inhimillistä ongelmanratkaisua. Simon sai vuonna 1978 Nobel-palkinnon pääasiassa ansioistaan päätöksentekoteorian kehittäjänä.

Herbert Simonin alun perin väitöskirjana (1945) syntyneeseen ja sitten kustantajan löytäneeseen teokseen ’Administrative Behavior’ (1947) ja suomeksi käännettyyn ’Päätöksenteko ja hallinto’ -julkaisuun (1979) sisältyy eräs hallinnon tutkimuksen miniklassikoista,

liite 'Mitä on hallintotiede'. (Mt., 273–278.) Siinä Simon kirjoittaa: "Tieteitä on kahta lajia, teoreettisia ja käytännönläheisiä. (...) Saavutetaanko menettelyillä haluttu lopputulos vai ei on puhtaasti asiakysymys, ja juuri tämä asiatekijä muodostaa hallintotieteen todellisen sisällön". Simon myös viittaa siihen, että jo Luther Gulick oli esittänyt saman näkemyksen hallintotieteen luonteesta artikkelissaan 'Science, Values, and Public Administration' (1937).

Eloranta oli monella tavoin edelläkävijä hallinnon tutkimuksen piirissä. Hänen 1970-luvun ja 1980-luvun julkaisunsa käsittelivät retikuloitunutta organisaatorakennetta, heterarkkista ohjausta ja turbulencia ympäristöä (1979), tehtävä-suuntautuneiden ryhmien kognitiivisia prosesseja ja tuottavuutta käytettäessä ryhmätekniikoita (1980), nominaaliryhmätekniikoita ja strukturoitunutta ryhmätyötä (1980), Steinerin ryhmäsuorituksen mallia ja organisoitua tiedollista työskentelyä (1980). Näitä seurasivat 'Enemmän teknologiaa, vähemmän tunteilua' (1981), 'Tiimit hajautettuina ongelmanratkaisujärjestelminä ja hearsay/team-kehys' (1981), 'Ryhmäsuorituksen tutkimuksesta' (1981) sekä 'Hajautettu äly ja desentralisoitu ohjaus' (1982). Merkittävä oli myös Elorannan teos 'Johdatus organisaatio-suunnitteluun'. (1977)

Tiivis ja tuottelias tutkimustyö sekä monien, ei lainkaan tai huonosti tunnettujen, asioiden ja ideoiden tuominen suomalaiseen hallinnon tutkimukseen merkitsivät kiistatta huomattavaa panosta alalle. Oli vahinko, että hänen tutkimusalueensa eivät saaneet jatkaa tai seuraajia.

Ensimmäinen Tampereella peruskoulutuksensa saanut tohtori oli Juha Vartola vuonna 1979. Hänen tutkimuksensa oli samalla yliopiston julkishallinnon laitoksen ensimmäinen valtionhallintoon keskittynyt väitöskirja. Vartolan työn nimi oli 'Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta, Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa' (1979). Tutkimuksen pääongelmana oli kysymys hallinnon ja sen muutoksen luonteesta. Työ päättyi lukuun 'Valtionhallinnon raken-

teellisen muutoksen ongelman rakenne' (mt., 190–194) ja tiivistettiin lopussa näin: "Byrokratia on yhtä aikaa sekä väline koettaa säädellä ja ratkaista ongelmia että tekijä, joka vaatii taloudellisten ongelmien ratkaisua ylläpitonsa mahdollistamiseksi. Siksi byrokratian muutoksen, kasvun tai debyrokratisoitumisen, ongelma on kolmen erilaisen prosessin keskinäissuhteiden määrittämä. Byrokratian itseintressi, kulloinkin tarvittavan legitimitetin kontekstuaalisidonnainen saavuttamismahdollisuus sekä rationaliteettiongelmiensa ratkaistavuus ovat pelkistetyksi ilmaisten ne perustekijät, joiden yhteisvaikutuksen tuloksena konkreettiset muutosedellytykset joko ovat olemassa tai puuttuvat. (Mt., 194).

On mahdollista, että mainittu teos jossain määrin vaikutti alan suuntautumiseen. Myös Ismo Lumijärven väitöskirja, julkishallinnon kolmas, 'Henkilöstöohjausmetodien uusiutumisen ongelmas- ta historiallis-geneettisen tarkastelun valossa' (1980), Ari Salmisen 'Idänkauppa ja hallinto. Tutkimus Suomen idänkaupan rakenteesta, sopimusjärjestelmästä ja hallinto-organisaatiosta esimerkkinä sosia- listimaiden ja markkinatalousmaiden talousyhteistyöstä' (1981) se- kä vielä – aikarajan tässä kyllä ylittäen – Juhani Nikkilän väitöskirja 'Kriittisen teorian byrokratiakonseptio' (1983) saivat ilmeisesti vai- kutteita siitä. Kaikista neljästä tohtorista tuli hallinnon tutkimuksen alan professoreita: Vartola Tampereella vuodesta 1980, Lumijärvi ensin apulaisprofessorina Vaasan yliopistossa ja sitten Tampereella turvallisuushallinnon professorina, Salminen Vaasassa julkishallinnon professorina ja Nikkilä ensin Lapin yliopiston julkishallinnon profes- sorina ja sen jälkeen Oulussa terveyshallinnon professorina. 'Tampe- reen koulukunta' on ollut vahvassa asemassa maassa nyt kolmenkym- menen vuoden ajan – joskaan mikään yhtenäinen koulukunta se ei ole milloinkaan ollut muuten kuin siinä mielessä, että kysymyksen- asettelut olivat enemmän makro- kuin mikroteoreettisia.

Kun tässä kirjoituksessa tarkasteleman ajankaus on 1965 -1981, on hallinnon tutkimuksen käynnistäjiin liitettävä Göran Djupsund, nykyään valtio-opin professori Åbo Akademin Vaasan yksikössä. Hän tohtoroitui vuonna 1981 Åbo Akademiassa väitöskirjalla 'Illusioner

om planering: en studie i kommunalplanerings konsekvenser'. Teos jatkoi Krister Ståhlbergin (julkishallinnon professori Åbo Akademissa) aloittamaa työtä, joka sisälsi huomattavan määrän tutkimusta erityisesti kunnallishallinnon alalta. Åbo Akademian tutkijoiden vaikutus suomalaisen julkisen hallinnon tutkimuksen edistämässä erityisesti kunnallishallinnon alalla oli merkittävä.

Kunnallispolitiikan alalla olivat 1960-luvun puolella väitelleet myöhemmin professoreiksi nousseet Erkki Pystynen ja Paavo Hoikka. Nyt tarkasteltavana ajanjaksona syntyi Tampereella kaksi väitöskirjaa. Hallinnon tutkimuksen kannalta oli merkittävä Heikki Kosken 'Kuntalaisten osallistuminen kunnallishallintoon' vuodelta 1970. Toinen eli Waldemar Bühlerin 'Valtuutus kuntalaisilta' (1978) keskittyi puhtaasti kunnallispolitiikkaan.

Ei ole syytä unohtaa uutta aluevaltausta alalla vuonna 1979. Tuolloin Sirkka Sinkkonen valittiin terveyshallinnon professoriksi Kuopion yliopistoon. VTT Sirkka Sinkkonen oli työskennellyt Ilkka Heiskasen kanssa 1970-luvulla ja oli siis Helsingin yliopiston kasvat. Sitten Kuopion terveyshallinnon, myöhemmin terveyshallintotieteen, yksiköstä on kehittynyt merkittävä hallinnon tutkimuksen toimija.

Hallinnon tutkijoiden tiedeyhteisö syntyy

Hallinnosta kiinnostuneille ja sen piirissä toimiville virkamiehille oli syntynyt oma yhteisö jo vuonna 1918, jolloin Pohjoismaiden hallinnollinen liitto (Nordiska administrativa förbundet, NAF) perustettiin. Liiton Suomen osasto perustettiin vuonna 1922. Liitto on koko olemassaolonsa ajan vaalinut Pohjoismaista yhteistyötä ja parantanut hallinnollisten kysymysten tuntemusta Pohjoismaissa. Liitto on julkaissut aikakauslehteä Nordisk Administrativt Tidskrift, joka Pohjoismaiden vanhimpia julkaisuja.

Kansainvälinen Hallintotieteiden Instituutti (International Institute of Administrative Sciences, IIAS) perustettiin vuonna 1930. Sen pääjulkaisu on *International Review of Administrative Sciences*, joka on erikoistunut vertailevaan hallinnon tutkimukseen. Lehteä on julkaistu myös ranskaksi, espanjaksi ja arabiaksi. Sen Suomen osasto puolestaan perustettiin vuonna 1956. IIAS:n jäseneksi syntyi vuonna 1975 tieteellinen yhdistys nimeltä *European Group of Public Administration*, EGPA.

Kaikilla kolmella kansainvälisellä organisaatiolla on ollut huomattava vaikutus siihen, että maassamme, oman hallinnon tutkimuksen vähäisyydestä huolimatta, kyettiin seuraamaan pohjoismaista ja kansainvälistä keskustelua ja tarjottiin osallistumismahdollisuuksia erilaisiin kansainvälisiin konferensseihin.

Tieteentutkimuksen piirissä on mietitty, miten kauan oikean tiedeyhteisön syntyminen kestää. Arviot vaihtelevat noin 10–20 vuoden välillä. Tieteellistä tutkimusta syntyi verraten hitaasti aikana, jolloin väitöskirjat ja lisensiaattitutkimukset eivät kuuluneet yliopistojen laitosten 'tuloksellisuusmittareihin'. 1960- ja 1970-luvuilla mitään tuloksellisuuskriteereitä ei ollut olemassa eikä jatkotutkimusten määrään sinänsä kiinnitetty huomiota. Professorit eivät myöskään aktiivisesti etsineet lahjakkaita ja lupaavia jatkokoulutettavia.

Julkishallinto -oppiaineen kohdalla tiedeyhteisön syntyminen vei nähdäkseni noin 15 vuotta. Ensimmäinen pro gradu -tutkielma hyväksyttiin vuonna 1968. Seuraavana vuonna tutkielmia tuli 10 ja vuonna 1970 jo 20. Vuodesta 1965 vuoteen 1981 lisensiaattitutkimuksia valmistui seitsemän ja väitöskirjoja neljä. Samaan aikaan 'alkuperäisistä hallintotieteistä' sosiaali- ja talousekologiasta/alue-tieteestä tuli kolme tohtoria ja kuusi lisensiaattia, kunnallispolitiikasta kolme tohtoria ja neljä lisensiaattia, julkisoikeudessa luvut olivat neljä ja kuusi sekä sosiologiasta valmistui yksi tohtori ja yksi lisensiaatti. Kaikkiaan 16 vuodessa syntyi hallintotieteiden opintosuunnalla 15 tohtoria ja 25 lisensiaattia.

Kun edellä mainittuja lukuja¹⁰ arvioi nykypäivän valossa, on otettava muutamia lukumääriin vaikuttaneita seikkoja huomioon.

Sen lisäksi, että ei ollut olemassa sellaista yliopistopolitiikkaa, joka olisi velvoittanut tai kannustanut professoreita ja tieteellisiä laitoksia houkuttelemaan jatko-opiskelijoita, myös jatkotutkimuksen rahoitus oli käytännössä olematonta. Väitöskirjoja ei ollut mahdollista tehdä muutoin kuin toimeentulon antavan päätyön ohessa. Yliopistojen tieteelliset ainelaitokset olivat hyvin pieniä. Ei ollut harvinaista, että laitos koostui professorista ja assistentista tai kahdesta. Joskus saattoi lisäksi olla apulaisprofessori ja lehtori. Mahdollisuuksia tutkimus-
sentekoon oli oikeastaan vain assistenteilla. Samaan aikaan julkinen hallinto kasvoi nopeasti ja tarvitsi etenkin suunnittelijoita. Koh-
tuullinen palkka ja hyvä virkamiesasema houkuttelivat suuret mää-
rät lahjakkaimmiksikin katsottuja nuoria ministeriöihin ja muihin
tärkeisiin organisaatioihin. Yliopistoilla ei ollut oikeastaan mitään,
millä kilpailla oivallisten työmarkkinoiden kanssa – paitsi tutkijan
kutsumuksen, vapauden ja oppimisen riemun lupaukset.

Aikakausi 1965-1981 oli hallinnon tutkimuksessa sirpalemaista,
suunnittelematonta ja ohjaamatonta. Hallinnon ajankohtaiset kysy-
mykset innostivat yksittäisiä tutkijoita aiheittensa ja tutkimusongel-
miensa pariin. Tärkeissä asemissa olevat professorit eivät, luonnol-
lisestikaan, olleet millään tavoin koulutettuja hallinnon tutkijoita.
Kukin ammensi oman koulutuksensa pohjalta ne tulkintakehikot,
joiden avulla he Suomen poliittis-hallinnollista järjestelmää lähestyi-
vät. Kuitenkin voitaneen tiivistää aikakaudesta ainakin yksi olennai-
nen piirre. Kansanvalta, demokratia, ja tasa-arvo (ks. etenkin Sip-
posen, Heiskasen ja Ståhlbergin tutkimuksia) antoivat eetosta alan
tutkimukseen ja opetukseen. Toisaalta samaan aikaan itse hallintotoi-
minta, julkisten organisaatioiden rakenteet, johtaminen, ongelmat ja
kehittäminen jäivät huomattavassa määrin sivuun.

Hallinnon tutkimuksen ensimmäinen kausi oli nähdäkseni eräis-
sä suhteissa mielenkiintoinen. Ensinnäkin sitä selvästi johtivat nuo
edellä mainitut arvot, se oli monin tavoin avoimesti arvosidonnais-
ta. Mutta näin oli ainoastaan siinä mielessä, että erittäin legalistinen,
byrokraattinen ja sulkeutunut suomalainen hallinto joutui arvoste-
lun, kritiikin kohteeksi. Demokratia ja tasa-arvo eivät milloinkaan

itsenäistymisen jälkeen olleet ohjanneet Suomen julkisen hallinnon kehittämistä. Ainoa areena, jolla niistä keskusteltiin ja niihin keski-tyttiin, oli kunnallinen itsehallinto. Valtionhallintoa tuo keskustelu ei ollut koskettanut. Oli riittänyt se, että se muodollisesti oli demokraattisen järjestelmän, kansanedustuslaitoksen ohjaama.

Julkisten organisaatioiden sisäisestä toiminnasta ei tiedetty oikeastaan mitään. Julkinen hallinto ei nousevan kritiikin mukaan kuitenkaan ollut kovin julkista. Suunnittelu ja päätöksenteko eivät suinkaan olleet läpinäkyviä. 1970-luvulla yritettiin rakentaa yritys-demokratiaa, hallintodemokratiaa ja virastodemokratiaa. Sittemmin ne hävisivät keskustelunaiheina, mutta osaltaan elähdyttivät nuoria hallinnon tutkijoita. Kansalaisläheisyys ja asiakasnäkökulma kiinnostivat. Kriittinen byrokratiatutkimus syntyi. Ehkä kaikki tuo lopulta-kin antoi jonkinlaisen perinnön tulevien vuosikymmenten hallinnon tutkijoille.

Hallinnosta kiinnostuneita tutkijoita oli 1980-luvun alussa jo suhteellisen runsaasti julkishallinnon, terveydenhuollon hallinnon, valtio-opin, hallinto-oikeuden ja yrityshallinnon piirissä. Hallinto oli kuitenkin yhä varsin tutkimatonta. Niinpä vuonna 1981 päätettiin koota voimia ja perustaa hallinnon tutkimuksen seura ja yhteinen julkaisufoorumi, Hallinnon Tutkimus.

Viitteet

1. Suomessa vuonna 1994 käyttöön otettu termi ”hallintotiede”, aikaisemman julkishallinnon sijaan, on herättänyt keskustelua. Jotkut väittävät kiivaasti, että sanaa ei käytetä missään muualla. Joka tapauksessa hallintotieteen perustajat käyttivät tuota sanaa ja käsitettä. Samoin se oli yleisessä käytössä yhdysvaltalaisessa hallinnon tutkimuksessa 1930-luvulla, ja myöhemminkin. (Ks. esim. Gulick-Urwick (ed.): *Papers on the Science of Administration* (1937))
2. Anckar (mt., s. 276) puhuu julkishallinnosta, ei julkisesta hallinnosta. Nämä kaksi termiä sekoittuvat jatkuvasti. Tamperelaisessa hallinnon tutkimuksessa omaksuttiin amerikkalaista käytäntöä mukaillen näille termeille se sisältö, että julkishallinto (*Public Administration*) tarkoittaa tieteenalaa, julkinen hallinto puolestaan sen kohdetta (*public administration*). Se onko julkishallinto aito tie-de vai tutkimusala – ja onko se science vai art – on ollut loppumaton keskus

- telun aihe alalla vuosikymmeniä. Sama koskee kysymystä hallintotiede vai hallintotieteet. Näihin kiistoihin ei tässä kirjoituksessa oteta eksplisiittisiä kantoja.
3. Ridley-Simon: *Measuring Municipal Activities*, alunperin 1938, toinen painos, Chicago 1938. Näyttää siltä, että suomalaiset hallinto-opista kiinnostuneet hallinto-oikeuden tutkijat käyttivät päälähteenään tanskalaista Poul Meyeriä, joka vuonna 1957 julkaisi laajan vertailevan tutkimuksen *Administrative Organization*, sekä ruotsalaista Gunnar Heckscheriä, *Svensk statsförvaltning I arbete* (1952). Myös hallinnollisen päätöksentekoteorian kehittäjä Herbert Simon oli tuttu. Hänen teokseensa *Administrative Behavior* (1947) viitataan monissa yhteyksissä.
 5. Koli tarkoittaa tässä Valtionhallinnon organisaatiokomitean työn pohjalta annettua valtioneuvoston suositusta (Valtiovarainministeriön kirjelmä 28.1.1960 n:o 24/00/60).
 6. Selvimmin puhdasta hallinnon tutkimuksessa Heiskasen lisäksi edustivat raportit Krister Ståhlberg: *Utvecklingsdrag inom den offentliga förvaltningen under åren 1960-1975* (1976, 21), Pertti Ahonen: Paikallisen itsehallinnon perusyksiköiden informaatiokapasiteetin kehittämistarve ja kehittämismahdollisuudet (1976, 28) sekä Hannu Ekholm: *Organizations and Their Environments* (1977, 29).
 7. Tandem -projekti oli Suomen Akatemian rahoittama hanke, joka toteutettiin rinnakkain DETA -projektin kanssa. Sen puitteissa ei hallintoa koskevaa tutkimusta juurikaan tehty.
 8. Sittemmin hänestä tuli Vaasan yliopiston julkishallinnon professori ja samalla hallinnontutkimuksen käynnistäjä Vaasan yliopistossa, ansioitunut erityisesti vertailevan tutkimuksen edustajana.
 9. Koska hän oli kaikkien hallintotieteiden opintosuunnan oppiaineiden yhteinen hallintotieteiden metodologian yliassistentti (sijoitettuna julkishallinnon laitokselle) hän itse halusi määrittää oppiaineekseen hallintotieteiden metodologian, ei julkishallintoa. Peruskoulutukseltaan psykologina hän ei identifioinut itseään erityisesti julkishallintoon kuuluvaksi. Väitöskirjaansaakaan hän ei julkaissut missään julkaisusarjassa, vaan puhtaana omakustanteena ilman mitään viitteitä toimintayksikköönsä, ainoastaan Tampereen yliopistoon. Vasta teoksen toisessa painoksessa vuodelta 1976 se liittyi julkishallinnon julkaisusarjaan (1/1976 A).
 10. Minulla ei ole ollut käytettävissäni lukuja muista yliopistoista, mutta sen tiedän, että jatkotutkintoja suorittaneiden lukumäärät Turun yliopistossa, Åbo Akademiassa ja Helsingin yliopistoissa olivat varsin pieniä. Tampereen yliopiston luvuistakaan ei suoraan päätellä juuri hallinnon tutkimuksesta oikeastaan paljoakaan. Esimerkiksi kaikki julkisoikeuden ”Tampereen koulukunnan” (ks. esim. Sipponen 2010) väitöskirjat tuolta ajalta olivat valtiosääntöoikeudellisia.

Lähteet

- Ahlstedt, Leo, Jahnukainen, Iiro, Vartola, Juha (1977). *Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa*. Weilin & Göös: Tapiola.
- Ahonen, Jorma (1959). Karismaattiset ja byrokraattiset johtajat. *Politiikka 1–2/1959*. Helsinki: Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja, ensimmäinen vuosikerta. 15–29.
- Anckar, Dag (1983). Suomalainen valtio-oppi 1960–1975. Behaviorismista policy-analyysiin. Teoksessa Nousiainen, Jaakko & Anckar, Dag (toim.), *Valtio ja yhteiskunta* (s. 261–296). Juva: WSOY.
- Braybrooke, David – Lindblom, Charles E. (1963). *A strategy of decision*. New York: The Free Press.
- Djupsund, Göran (1981). *Illusioner on planering: en studie i kommunal-planerings konsekvenser*. Acta Academiæ Aboensis, Ser A. Åbo: Åbo Akademi.
- Dunsire, Andrew (1973). *Administration. The word and science*. London: Robertson & Company.
- Eloranta, Kari (1974). *Heuristiikat ja heuristisuus. Käsittelyongelmista ja niiden ratkaisemisen metodologiasta hallinto-opin näkökulmasta*. Tampere: Kirjapaino Hermes.
- Eloranta, Kari (1977). *Johdatus organisaatiosuunnitteluun*. Helsinki: Gaudeamus.
- Fayol, Henri (1916). Administration Industrielle et Générale. *Bullettin de la Société Minérale*, No. 3. Paris: Nunod.
- Frederickson, George H. ((1971). Toward a new public administration. Teoksessa Marini (ed.) *Toward a new public administration*. New York: Chandler.
- Gulick, Luther & Urwick, L. (eds.) (1937). *Papers on the science of administration*. Institute of Public Administration. New York: Augustus M. Kelley.
- Gulick, Luther (1937). Science, values and public administration. Teoksessa Gulick, Luther & Urwick, L. (eds.). *Papers on the science of administration*. Institute of Public Administration, (s. 189–195), New York: Augustus M. Kelley.
- Heiskanen, Ilkka (1966). *Hallinnon ja byrokratian tutkimus. Nykyinen tila ja kehityssuunnat*. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia Nr 7/1966.
- Heiskanen, Ilkka (1967). *Theoretical approaches and scientific strategies in administrative and organizational research. A methodological study*. Commentationes Humanarum Litterarum. Societas Scientiarum Fennica Vol 39, Nr 2: Helsingin yliopisto.

- Heiskanen, Ilkka (1977). *Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960– ja 1970-luvuilla*. Helsinki: DETA 31.
- Heiskanen, Ilkka (1983). Epilogi: Yhteiskuntatieteet, käytännön yhteiskuntateoria ja maamme älyllinen ilmasto. Teoksessa Nousiainen, Jaakko & Ankar, Dag (toim.), *Valtio ja yhteiskunta* (s. 261–296). Juva: WSOY.
- Kaarninen, Mervi, Minna Harjula ja Kauko Sipponen (2000). *Murros ja mielikuva. Tampereen yliopisto 1960–2000*. Tampereen yliopisto: Osuuskunta vastapaino.
- Jansson, Jan-Magnus (1960). Hallinto-oppi ja valtio-oppi. *Politiikka 1/1960*. Helsinki: Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu, toinen vuosikerta. 44–46.
- Kastari, Paavo (1946). Eräitä keskushallinnon organisation erikoispiirteitä Pohjoismaissa. *Lakimies*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauskirja, 44, 608–626.
- Koli, Paavo (1960). *Organisaatio ja johtajuus. Johdatus hallinnon sosiologiaan*. Porvoo: WSOY.
- Komiteanmietintö 1978: 22. Valtion keskushallintokomitean II osamietintö, Nide 1. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Kotarbinski, Thadeusz (1965). *Praxiology. An introduction to the science of efficient action*. Oxford: Pergamon Press.
- Kuhn, Thomas (1962). *The structure of scientific revolutions*. International Encyclopedia of Unified Science, Vol 2. Chicago: The University of Chicago Press.
- König, Klaus (1970). *Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft*. Schriftenreihe der Hofschule für die Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin: Duncker & Humblot.
- Lindblom, Charles E. (1959). The science of ‘muddling’ through’. *Public Administration Review*. Spring 1959, 257–264.
- Lumijärvi, Ismo (1980). *Henkilöstöohjausmetodien uusiutumisen ongelmasta historiallis-geneettisen tarkastelun valossa*. Acta Universitatis Tampereensis ser. A vol. 118. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Marini, Frank (ed.) (1971). *Toward a new public administration. The Minnowbrook perspective*. New York: Chandler.
- Merikoski, Veli (1944). Hallinto-opillisen tutkimuksen kehittämisestä. *Defensor Legis*. Suomen Asianajajaliiton Äänenkannattaja, 25. vuosikerta, 177–190.
- Merikoski, Veli (1946). Hallinto-organisatoorisia peruskysymyksiä. *Lakimies*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauskirja, 44, 596–607.
- Nikkilä, Juhani (1983). *Kriittisen teorian byrokratiakonseptio. Tutkimus hermeneuttis-dialektisen metodin ja ideologikritiikin merkityksestä jul*

- kishallinnollisten ongelmien, erityisesti kansalainen-byrokratiasuhteen tutkimisen kannalta.* Acta Universitatis Tamperensis ser. A vol. 152. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Nousiainen, Jaakko & Anckar, Dag (1983). Esipuhe. Teoksessa Nousiainen, Jaakko & Anckar, Dag (toim.), *Valtio ja yhteiskunta* (s. 9–13). Juva: WSOY.
- Nousiainen, Jaakko & Anckar, Dag (toim.) (1983). *Valtio ja yhteiskunta. Tutkielmia suomalaisen valtiollisen ajattelun ja valtio-opin historiasta.* Juva: WSOY.
- Nousiainen, Jaakko (1983). Valtio-opillisen tutkimuksen behavioraalinen murros.
- Teoksessa Nousiainen, Jaakko & Anckar, Dag (toim.), *Valtio ja yhteiskunta* (s. 179–224). Juva: WSOY.
- Palonen, Kari (1983). Yleisen valtio-opin perustaminen Helsingin yliopistoon. Teoksessa Nousiainen, Jaakko & Anckar, Dag (toim.), *Valtio ja yhteiskunta* (s. 93–138). Juva: WSOY.
- Pollock, James Kern (1959). Valtiotiede atomikaudella. *Politiikka 1–2/1959.* Helsinki: Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja, ensimmäinen vuosikerta. 7–14.
- Pitkänen, Eero (1969). Tuotostavoitteiden operationaalisuus julkisessa hallinnossa. Helsinki.
- Rasila, Viljo (1973). *Yhteiskunnallinen korkeakoulu 1925–1966.* Acta Universitatis Tamperensis ser. B vol. 7. Porvoo: WSOY.
- Ridley, Clarence E. & Simon, Herbert A. (1938). *Measuring municipal activities.* Chicago: International City Managers Association.
- Salminen, Ari (1981). *Idänkauppa ja hallinto. Tutkimus Suomen idänkaupan rakenteesta, sopimusjärjestelmästä ja hallinto-organisaatiosta esimerkkinä sosialistimaiden ja markkinatalousmaiden talousyhteistyöstä.* Tampere: Finnpublishers.
- Shafritz, Jay M & Russell, E.W. (2003). *Introducing public administration.* Third Edition. New York: Longman.
- Simon, Herbert A. (1972). *Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organization.* Second Edition, New York: The Free Press. (1945).
- Sipponen, Kauko (1967). *Päätöksenteko kansanvallassa.* Helsinki: Suomen ylioppilaskuntien liitto. Sanomapaino.
- Sipponen, Kauko (1973). *Johdatus julkiseen hallintoon.* Tampereen yliopisto. Julkishallinnon laitoksen julkaisusarja 1/1973.
- Sipponen, Kauko (1978). *Luentoja julkishallinnosta.* Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitoksen tutkimuksia N:o 18/1978.
- Sipponen, Kauko (2010). *Esitelmä julkisoikeuden juhlaseminaarissa ”Mikä henki meitä kantoi? – Julkisoikeuden lyhyt oppihistoria”.* Julkisoikeuden

- kutsuseminaari, 25.11.2010. Julkaisematon, ilmestyy Oikeustieteiden julkaisusarjassa syksyllä 2011.
- Ståhlberg, Krister (1975). *Teori och praxis i kommunal planering*. Åbo: Åbo Akademi.
- Stein von, Lorenz (1865). *Die Verwaltungslehre*. 3 vols 1865, 1868, 1869. Stuttgart: Cotta.
- Stein von, Lorenz (1887). *Verwaltungslehre und Verwaltungsrecht. Deutsches Rechtsdenken Heft 14*. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann.
- Suomen professorit 1640–2007* (2008). Toim. Ellonen, Leena. Professoriliitto. Jyväskylä: Gummerus.
- Taylor, Frederick Winslow (1911). *Principles and methods of scientific management*. New York: Harper Bros.
- Uotila, Jaakko (1960a). Näkökohtia tehokkuudesta, riittävydestä ja oikeusturvasta julkisessa hallinnossa. *Lakimies* 6. 806–823.
- Uotila, Jaakko (1960b). Valtionhallinnon organisaation näköaloja. *Politiikka 1/1960*. Helsinki: Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisusarja, toinen vuosikerta. 1–15.
- Uotila, Jaakko (1963). *Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus*. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu A-sarja, N:o 67.
- Waldo, Dwight (1971). Foreword. Teoksessa Marini (ed.) *Towards a new public administration* (viii–xix). New York: Chandler.
- Vartola, Juha (1977). *Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista. Ministeriötutkimuksen osaraportti II*. Tampereen yliopisto: Hallintotieteiden laitos. Julkishallinnon julkaisusarja N:o 1/1977.
- Vartola, Juha (1973). *Johdatusta hallinnon tutkimukseen*. Julkishallinnon laitoksen julkaisusarja 4/1973 B. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vartola, Juha (1975). *Johdatusta hallinnon tutkimukseen*. Toinen laajennettu painos. Julkishallinnon laitoksen julkaisusarja 2/1975 B. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vartola, Juha (1979). *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratia-teoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa*. Tampere: Acta Universitatis Tampensis ser. A vol. 103. Vammalan Kirjapaino.
- Weber, Max (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*. Besorgt von Johannes Winckelmann. Tubingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- White, Leonard D. (1926). *Introduction to the study of public administration*. New York: Macmillan.
- Wilson, Woodrow (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2: 197–222.

- Virkkunen, Jaakko & Tuori, Kaarlo (toim.) (1980). *Hallinnon rakenteet*. Valtiovarainministeriö, järjestelyosasto. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Yhteiskuntasuunnittelu*. (1963). Tampereen kesäyliopiston yhteiskuntasuunnittelun seminaarissa 10.–13.6.1963 pidetyt esitelmät ym. Toim. Sipponen, Kauko & Hulkko, Jouko. Suomalaisuuden Liitto. Valkeakoski: Valkeakosken Kirjapaino.
- Yhteiskuntasuunnittelu II* (1968). Toim. Sipponen, Kauko & Lagerstedt, Teuvo. Suomalaisuuden Liitto. Etelä-Pohjanmaan kesäyliopisto (1966). Seinäjoki: Seinäjoen Kirjapaino.

Professori Kauko Sipposen haastattelu 10.8. 2011 Kuhmoisissa.

MAAMME HALLINNONTUTKIMUKSEN INSTITUTIONALISOITUMINEN: PROSESSEJA, PROSESSIEN TULOKSIA JA TULEVAISUUDEN MAHDOLLISUUKSIA

Pertti Ahonen

Tutkimusongelma, teoriatausta ja tutkimustavoitteet

Omaksun *tutkimusongelmakseni* määrätyn institutionalistisen tutkimusnäkökulman soveltamisen maamme hallinnontutkimuksen lähimenneisyyden, nykyisyyden ja lähitulevaisuuden erittelyyn. Siten harjoitan kriittistä yliopisto-, koulutus- ja tutkimuspolitiikan, -hallinnon ja johtamisen tutkimusta enkä ensimmäisenä institutionalistina (esim. Powell & Colyvas 2008, us. kohdin; Owen-Smith & Powell 2008; Hallett 2010). En ryhdy taustoittamaan analyysiani erittelemällä nykyistä, hieman aikaisempaa ja vanhempaa globaalia institutionalistista tutkimusta. Kun nimittäin toisessa tutkimusyhteydessä kävin läpi institutionalistisen nykytutkimuksen juonteet, löysin niistä hyvinkin viisitoista. Tutkimusnäkökulmani muodostan pääasiassa soveltaen *kulttuuriseksi institutionalismiksi* kutsuttua suuntausta siinä muodossa kuin sitä ovat kehilleet koko uudemman institutionalismin keskeisimmän klassikkoartikkelin (Meyer & Rowan 1977) oleellisia teemoja kehitellen John W. Meyer tutkijakumppaneineen (ks. esim. Meyer 2002, 2008, 2010; Jepperson 1991, 2001, 2002; Jepperson & Meyer 2011).

Miksi asetan ne tutkimuskysymykset, joiden perusteella asetan tutkimustavoitteeni? Syynä on se, että juuri nuo kysymykset ovat keskeisiä kulttuurisessa institutionalismissa. Niistä uusin, perustavin mutta toistaiseksi laiminlyödyksi jäänyt on kysymys institutionalisoinnin mikroperusteista (Powell & Colyvas 2008; vrt. Clegg 2010), joita siksi erityisesti korostan juuri niiden vierauden johdosta monille institutionalismia sinänsä tuntevillekin. Kulttuurisen institutionalismin yleiseen tapaan liikun erittelyssäni niin mikro- ja makro- kuin niiden välisellä mesotasolla (Jepperson & Meyer 2011) ohjenuorana-ni neljä tutkimustavoitetta:

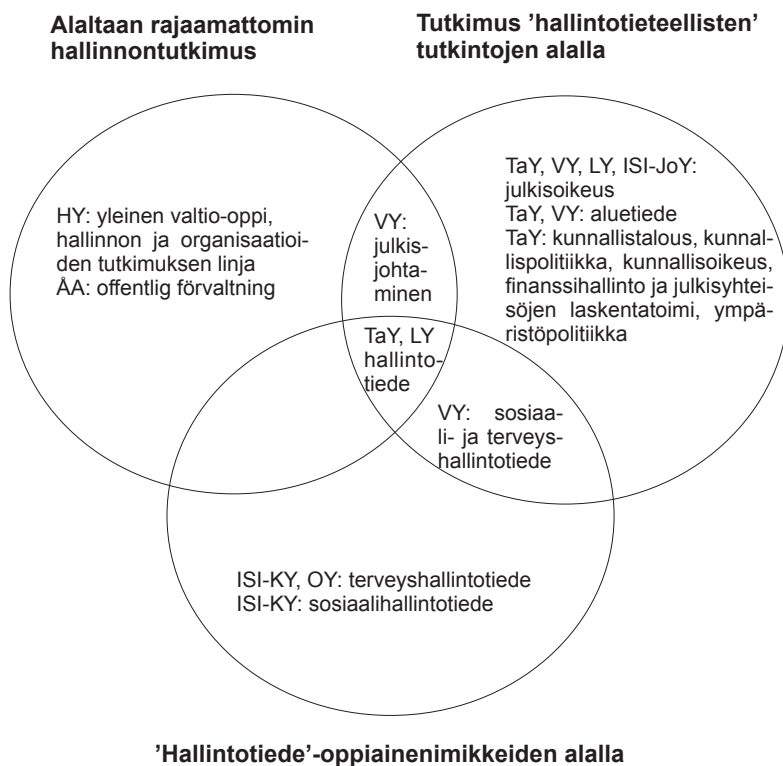
1. Tutkin pienimuotoisina syntyviä, vähitellen kehkeytyviä ja vakiintuvia ja lopulta toimijoita suorastaan pakottavia institutionaalisia kategorisointeja maamme hallinnontutkimuksessa.
2. Tutkin, miten hallinnontutkimus kategorisointien sääntelemänä eriytyy siitä, mikä jää sen ulkopuolelle, ja miten se eriytyy sisäisesti työnjaon kannalta ja arvostukseltaan erilaisiin osiin.
3. Tutkin hallinnontutkimuksen institutionaalista vakautta sekä kohteeni vähittäisiä ja äkillisiä muutoksia.
4. Tutkin vuorovaikutussuhteita hallinnontutkimuksen tieteellisen suoritustehokkuuden ja sen ulkoisen ja sisäisen legitimitetin kesken.

Lainaukset vieraskielisistä lähteistä esitän omina suomennoksinani. Koska en harjoita filologista eksegeesiä, en esitä alkukielisiä tekstejä, jotka asiasta kiinnostunut löytää viittausteni avulla.

Aluksi: institutionalisoinnin lopputulos, maamme hallinnontutkimuksen yleiskuva

Vaikka kysymys on eräästä tutkimukseni tuloksista, sen luonteen johdosta kiteytän heti saavuttamani käsityksen siitä, miten maamme hallinnontutkimus eriytyy kolmeen toisiaan leikkaavaan kenttään

(Kuvio 1.). Edetessäni tuon esiin, miten kohteeni on institutionalisoituessaan omaksunut muun muassa juuri nuo piirteensä. Kysymyksessä ovat (1) 'hallintotieteiden' tutkintonimikkeiden alue, (2) yleisimmän 'hallinnontutkimuksen' alue sekä (3) 'hallintotiede'-oppiaine- ja samalla tutkimusalanimikkeiden alue.



Kuvio 1. Hallinnontutkimuksen kolme osakenttää maassamme.

Tutkimusalueet on ilmaistu oppiainenimikkein aineille, joissa voi suorittaa maisterin ja tohtorin tutkinnon.

HY, Helsingin yliopisto, TaY, Tampereen yliopisto, ISI-KY, Itä-Suomen yliopisto, Kuopion yksikkö, ISI-JoY, Itä-Suomen yliopisto, Joensuun yksikkö, OY, Oulun yliopisto, LY, Lapin yliopisto, AA, Åbo Akademi.

Kolmen kentän leikkausalueelle sijoittuvat Tampereen ja Lapin yliopistojen 'hallintotiede' ja ensimmäisen ja toisen kentän leikkausalueelle vuonna 2010 Vaasan yliopistossa 'hallintotiedettä' seurannut 'julkisjohtaminen'. Hallintotieteellisten tutkintojen alueelle yleisimmän hallinnontutkimuksen ulkopuolelle sijoittuu seitsemän oppiainenimikkeiden rajaamaa aluetta pääasiassa Tampereella. Vaasan 'sosiaali- ja terveys-hallintotiede' sijoittuu erikoisalana 'hallintotieteiden' tutkintojen ja 'hallintotiede'-oppiainenimikkeistön leikkausalueelle. 'Hallintotieteen' ja 'julkisjohtamisen' rinnalla yleisintä hallinnontutkimusta edustavat Åbo Akademin *offentlig förvaltning* sekä Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin 'hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linja'. Hallintotieteellisen koulutusalan ulkopuolelle sijoittuu kaksi terveystieteiden koulutusalan hallintotiedettä.

Institutionalisoitumisen mikroperusteet

Ensimmäisen ja toisen tutkimustehtäväni nojalla paneudun institutionalisoitumisen mikroperusteisiin. Kysyn, miten hallinnontutkimus kategorisesti eriytyy siitä, minkä se sulkee ulkopuolelleen ja miten sen tieteenfilosofiset, teoreettiset, metodiset, tutkimusala- ja aihekohtaiset sekä henkilötasoiset arvo-, keskeisyys- ja arvostusjärjestykset muodostuvat ja uusiintuvat. Lähdän liikkeelle Connollyn (1991, 64) muotoilusta: "Identiteetti vaatii eroa ollakseen, ja se muuttaa eron *toiseudeksi* varmistakseen itselleen varmuuden itsestään." Modernisaatiotutkimuksen runsaasti vuosisataisen todistuksen mukaan identiteetit ovat vähitellen perusteellisesti muuttuneet. Näköjään vahvatkin niistä osoittautuvat tarkemmassa tarkastelussa illusorisiksi, vaikka niitä kuinka olisi "brändäämällä" pönkitetty. Nykyidentiteettejä Tuija Pulkkinen (1999, 219) luonnehtii seuraavasti:

"(E)i ole... identiteettiä... ykseyden ja samuuden mielessä[,] vaan identiteetin sydämeen kuuluvat moninaisuus ja toisto [, minkä seu-

rauksena]... identiteetit ovat kontingentteja, kontekstuaalisia ja rakentuneita”

Perinteisille identiteeteille rakentui hyvinkin yksiarvoisia monoliitteja, jotka säilyivät pitkäänkin. Nykyidentiteettejä Pulkkinen luonnehtii moninaisiksi, mikä kuitenkin kannustaa monien niistä edustajat esittämään puoltamansa identiteetit suoranaisin ”ainoina vaihtoehtoina” sen sijaan, että tarkastelisivat niitä asiaankuuluvasti paikka-, ala-, hetki- ja periodikohtaisen kontekstin suhteellistavasta näkökulmasta. Frickeliä ja Grossia (2005) mukaillen: niin hallinnontutkimuksen kuin minkä tahansa muunkin tutkimusalan edustajat saattavat esittää juuri sen identiteetin muodostuneen perustajien virtuoosimaisten, karismaattisten luomisaktien tuloksena, kun tutkimus- ja opetusala tuotiin maahan, ensimmäisiä professorien ’oppituoleja’ pystytettiin ja täytettiin, ”virkoja saatiin” lisää valtion talousarviossa ja laadittiin ensimmäiset sittemmin uranuurtajiksi korotetut tutkimukset.

Pulkkinen (1999, 219) korostaa nykyidentiteettien ominaisuutena Derridan (1988) tapaan myös ”toistoa”. Tutkimusalan identiteettistä tunnetun kalvavan epävarmuuden paljastavat paradoksaalisesti niin toistuvat vakuuttelut sen vankkumattomuudesta, että asiaan alkujaan uskoneetkin alkavat epäillä. Toisteluun saattaa liittyä pyrkiä myksiä määrätä, millaisia ovat ”oikea tutkimus” ja ne ”oikeat tutkijanasenteet”, joiden perusteella ”väärät” tutkijat erotellaan ”oikeista” (Gieryn 1983).

Hallinnontutkimuksen globaalista ja kansallisesta itsekriittisyydestä todistaa hyvää, että vuosien varrella monet kirjoittajat ovat esittäneet sen identiteetin kiistanalaiseksi ja alan moniparadigmaattiseksi (Heiskanen 1967; Vartola 1979; Rodgers & Rodgers 2000; Raadschelders 2010). Siksi hallinnontutkimus muodostaa oivallisen institutionalistisen erittelykohteen. Identiteettianalyysin kannalta ovat kiinnostavia professionaalisten identiteettimääritysten nykymoderenin labiiliuden (vrt. Scott 2008c) paljastaessaan hallinnontutkimusprofessuurin täyttöasiantuntijan päätelmät (HY 2008, 16): ”[A]... voittaa [B]:n tieteelliseltä julkaisutoiminnaltaan, mutta [B]... on...

opiskelijoiden ja... kansainvälisten ja kotimaisten kollegoiden valinta... hallinnolliselta kannalta... ystävällisimpänä ja luotettavimpana (E)rittäin vahvasti katsottiin, ettei [A] sovellu hoitamaan tehtävää hallinnollisesti... ” Toinen prosessin asiantuntija (HY 2009a, 11) argumentoi: ”Jos arviointini koskisi vain... tieteellistä työtä..., sijoittaisin [A]:n... ensimmäiseksi... . Opetustaidoiltaan... [C] sijoittuu [A]:n edelle... . [A]... on välttelyt johtamis- ja hallinto[tehtäviä], kun taas [C]:tä ne ovat suuresti houkutelleet. ... (S)uosittelen... paremmuusjärjestykseksi 1. [C,] 2. [A].” Ainakaan tieteelliseksi ei hallinnontutkimuksen identiteetti määriyty.

Hallinnontutkimuksen mikroinstitutionalisoitumisen konkreettiseen analyysiin

Performatiiviseen ja retoriseen valta-analyysiin

Meyerin ja Rowanin (1977) klassikkoartikkelin viitoittamaan tapaan tutkimuskohteisiin lukeutuvat hallinnontutkimustakin eriteltäessä perustamismyytit, riitit, rituaalit, pyhyysarvot ja toisaalta torjutut profaaniarvot, tutkimuksen osa-alueiden ja tutkijoiden väliset kirjoittamattomat arvo- ja arvostusjärjestykset sekä verbaalinen taistelu niin tosiasioita tähdentämällä, niitä ja seipitettä yhdistelemällä sekä huhuin ja vihjauksin (Mäntylä 2000; Sommerfeld ym. 2008; Lawrence & Suddaby 2006; Therèse & Martin 2010). Oleellisen analyysijuonteen muodostaa myös erittely, joka kohdistuu ’performatiiveihin’ eli ’puheakteihin’ eli ’tekoihin kielessä ja kielen kautta’ (Austin 1975; Skinner 1988), joita institutionalistinenkin tutkimus erittelee (Feldman 2003; Lounsbury & Crumley 2007, 996–997). Performatiiveilla on roolinsa instituutioiden synnyssä, säilymisessä, muuttumisessa ja hajoamisessa sekä institutionaalisessa, ryhmätasoisessa ja henkilökohtaisessa vallan hankinnassa, kasaantumisessa ja käytössä. Performatiivisuudesta on kysymys myös toiminnassa, jota voidaan kutsua ”nimeämispolitiikaksi”

(vrt. Palonen 1997; Glynn & Abzug 2002; Guenther 2009) kuten käyteltäessä suomenkielistä sananalkua 'hallintotie-' eri sana-, käsite-, lause- ja ilmaisuyhteyksissä positiivis-empiirisesti osoittaen, todeten ja määritellen tai normatiivisesti, arvottaen, suostutellen sekä kannustaen toimintaan tai siitä pidättymiseen.

Performatiiviseen vallankäyttöön kuuluvat pyrkimykset tietyn identiteetin alan laajentamiseen, rajaamiseen ja kirkastamiseen tähdentämällä paradigmaattisia, mallia luovia esimerkkitapauksia siitä, mitkä seikat, käsitykset, henkilöt ja tapahtumat edustavat identiteettiä ja mitkä ja ketkä sijoittuvat siihen torjuttavaan 'alteriteettiin' eli 'toiseuteen', johon nähden identiteettiä kirkastetaan ja kärjistetään. Tarkastelun alaan kuuluu esimerkiksi kielenkäyttö, jonka harjoittajat kutsuvat 'hallintotieteeksi' sen virallisen alan ulkopuolisia seikkoja niiden sulauttamiseksi tuohon alaan. Tuollaiseen 'institutionaaliseen työhön' (Lawrence & Suddaby 2006) lukeutuu myös (Lamont & Molnar 2002, 179) "rajanvetotyö" (*boundary work*; alkujaan Gieryn 1983; ks. myös Zietsma & Lawrence 2010). Rajanvetotyöllä hallintotieteilijät karkottavat kiistellyistä aihepiireistä vastustajahahmojaan kuten politiikan tutkijoita, sosiologeja tai taloustieteilijöitä, monopolisoivat mikäli voivat tutkimuskohteita sekä torjuvat mielikohteidensa tutkimuksen piiristä ei-toivotut lähikollegat, oman alansa muut kuin itse edustamansa suuntaukset, lähialat ja muut alat. Rajanvetotyön harjoittajat pyrkivät saavuttamaan, puolustamaan ja laajentamaan autonomiaansa perustamalla tai nimeämällä uudelleen tutkimusaloja oppiaineineen ja linjoinen, muodostamalla, yhdistämällä tai eriyttämällä yksiköitä kuten tiedekuntia, laitoksia tai verkostoja sekä vetämällä uudelleen rajoja tieteen ja ei-tieteen (kuten kehittämistyön), tutkimuksen ja ei-tutkimuksen (kuten selvitystyön) sekä tieteellisesti meritoivan ja toisaalta dismeritoivan toiminnan (kuten hallinto- ja konsultointityön) kesken. (Gieryn 1983, Zerubavel 1995.)

Tutkimusalat harjoittajineen onnistuvat kenties laatimaan tai saamaan arviointeja, joiden mukaan ne olisivat verokkejaan keskeisempiä, aidompia, perustellumpia, laadukkaampia, oleellisempia tai hyödyllisempiä. Aihepiiriin paneutuen tarkastelen jäljempänä ope-

tus- ja kulttuuriministeriön, Suomen Akatemian, yliopistojen ja hallinnontutkimuksen itsensä harjoittamaa ”nimeämispolitiikkaa” ja sen vaikutuksia sekä nimeämispolitiikan ilmentämä kategorisointivaltaa (Negro ym. 2010).

Suddaby (2010) haluaa suunnata institutionalistista tutkimusta paitsi performatiivisen, myös siihen liittyvän retorisen analyysin suuntaan. Performatiivien erittely tulee kysymykseen esimerkiksi soveltamalla klassista retorista kuviota *paradiastolea* eli *distinctiota* (Skinner 2008; Palonen 2004, 170). *Paradiastolen* käyttelijät harjoittavat ’redeskriptiota’ eli retorista ’uudelleenkuvaamista’ lisätäkseen arvostamiensa ja vähentääkseen torjumiensa seikkojen mainetta. Arkin esimerkin muodostaa *naming, blaming and shaming*, ”nimittely”, ”syyllistäminen” ja ”häpäisy”, tieteessä (Mäntylä 2000; Negro ym. 2010) ja muilla kentillä (Bartley & Child 2008; Elstad 2009). Määrätietoisesta redeskriptiosta koostuu ’nimeämispolitiikka’ tarkoituksellaisine retoris-poliittisine siirtoineen, niin hallinnontutkimuksen piirissä kuin ylipäätään. Nietzsche (1989, 70) luonnehtii lopputulosta:

”Olion... nimi..., ... alkujaan mielivaltaisuutta,... on... vähitellen... kasvanut olioon kiinni...; alkuperäinen näkö tulee... olemukseksi... (J)os tahdotaan luoda uusia ”olioita”, riittää, kun luodaan uusia nimiä”.

Tekstianalyysia ja yliopistojen mikroinstituutioratkaisujen erittelyä

Hallinnontutkimuksen kategorisointiratkaisuja sen institutionalisoinnin mikroperusteina voidaan tutkia analysoimalla professuurien täyttö- ja väitöskirjojen esitarkastajan- ja vastaväittäjänlausuntoja, tutkintovaatimuksia ja myös tutkimusjulkaisuja. Kollegat tarkastavat myös toistensa oppilaiden väitöskirjoja ja arvioivat jälkimmäisten

ja toistensakin tieteellistä pätevyyttä. Noilla perusteilla voidaan tutkia esimerkiksi vallan ja vuorovaikutuksen verkostoja tihentymiseen (suosituimmat arvioijaprofessorit) ja aukkoineen (kriittisyydessään epäsuositut tai muista syistä vähän arvioivat professorit) (Owen-Smith & Powell 2008). Erityisesti käytän aineistolähteenäni dokumentaatiota hallinnontutkimuksen 'nimeämispolitiikan' instituutio-, organisaatio- ja resurssointiratkaisuista ja niiden valtarakenteista. Tuollaiset dokumentit lausuvat säännellen julki sen, mikä tulee kysymykseen hallinnontutkimuksessa, mitä sen piiriä ajatellen korostetaan ja mikä evätään tai marginalisoidaan.

Kuviossa 1. luonnehdin yleisimmän hallinnontutkimuksen aloiksi maassamme "hallintotieteen", 'julkisjohtamisen", Åbo Akademin *offentlig förvaltningin* sekä Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin 'hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linjan'. 'Hallintotiede' muodostui vuonna 1994, kun 'julkishallinto' Tampereen, Vaasan ja Lapin yliopistoissa substantivoi omakseen vuonna 1965 omaksutun koko koulutusalan adjektiivisen nimikkeen 'hallintotieteellisen'. 'Julkishallinnon' perinteen nimikkokantajaksi jäi vain Åbo Akademin *offentlig förvaltning*. 'Hallintotiede' pysyi tutkimusalanimikkeenä kolmessa yliopistossa, kunnes Vaasan yliopiston 'hallintotiede' muuttui vuonna 2010 'julkisjohtamiseksi' eli nimensä kannalta vähemmän "tieteilevään" suuntaan ja jopa suoranaisten 'johtamiskoulutuksen' suuntaan (VY 2010).

Helsingin yliopistossa 1960-luvun puolesta välistä lähtien 1970-luvun alkuun mennessä muodostunutta yleisen valtio-opin 'hallinto-opin linjaa' seurasi 2000-luvun alussa 'hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linja'. Perinteisesti 'hallinto-oppi' (*Verwaltungslehre*) lukeutui "valtion" määreitä erittelevän "yleisen valtio-opin" (*Allgemeine Staatslehre*) rinnalle syntyneeseen 'erityiseen valtio-oppiin' (*Besondere Staatslehre*). Jellinek (1959, 9–10) jakoi jälkimmäisen instituutioita eri valtiossa vertailevaan 'erityis-valtio-oppiin' (*Spezielle Staatslehre*) ja yksittäisen valtion instituutioita koskevaan "yksittäis-valtio-oppiin" (*Individuelle Staatslehre*). Tuollaisten jaottelujen ehdoin syntyi hallinto-opin ala maassamme.

Raadschelders (2010, 133) arvioi toivottomiksi pyrkimykset teollisen ytimen määrittelemiseksi tarkastelemalleen *public administration* -hallinnontutkimukselle. Tuolloisesta pyrkimyksistä kuitenkin viestii 'skientistinen' nimeämispolitiikka 'julkishallinnon' muuttuessa 'hallintotieteeksi' vuonna 1994 vastatendenssinään kuitenkin siirtymä Vaasassa "halintotieteestä" "julkisjohtamiseen" kuusitoista vuotta myöhemmin. Tarkastelen myös toteutumattomia 'kontrafaktuaaleja', joista korostuu vuonna 2009 Helsingin yliopistossa kariutunut aie yleisen valtio-opin 'hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linjan' muuttamiseksi oppiaineeksi nimeltään ei mikään muu kuin 'hallintotiede'. Vaihtoehdoksi hankkeen aktivistit esittivät sen, että linjaan koskematta sen rinnalle olisi perustettu oppiaine hallintotiede. (HY 2009b-c.)

Hallinnontutkimuksen mikroinstitutionalisoitumiseen lukeutuu myös laaja-alaisempia kehityskulkuja. Tuolloisista Tampereen yliopiston neljästä hallintotieteellisestä yhden maisteri- ja tohtorikoulutuksen oppiaineen laitoksesta kukin eriytti 1990-luvulla keskuudestaan toisen ellei kolmannenkin vastaavan aineen. Tuoreempana kehityspiirteinä harva ihmetellee sitä, että vuoden 2011 alusta lähtien yliopiston hallintotieteet ja kauppatieteet muodostavat "johtamistieteiden" tieteenalayksikön. Nimeämispoliittisesti saattaa hätkähdyttää se, että yksikköön sulautettiin myös valtakriittiset alat valtio-oppi ja kansainvälinen politiikka. Nimeämispoliittisesti on samoin tähdellistä, että hallintotieteet muodostivat aikanaan yksin Vaasan yliopiston 'yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan' ja sittemmin 'hallintotieteiden tiedekunnan', joka 1.1.2010 sulautui humanistisen tiedekunnan kanssa 'filosofiseksi tiedekunnaksi'.

4.3 Opetus- ja kulttuuriministeriön, Suomen Akatemian, työmarkkinapolitiikan ja yliopistojen järjestön UNIFI:n mikrosääntely hallinnontutkimusta kohtaan

Institutionalistinen tutkimus kiistää luokitusten ja kategorisointien neutraalin teknisen luonteen. Sen sijaan on kysymys poliittisesta valankäytöstä (Shepherd 2010, 134, 136–137):

”(L)uokitukset... luovat... identiteettejä, jotka muotoilevat... luokittelun kohteiden käyttäytymistä ja muiden tahojen käyttäytymistä niiden suhteen. ... (L)uokitusjärjestelmän institutionalisoiduttua... ja kategoriarajojen lujituttua rajaloukkauksista... rangaistaan. ... Vahvat toimijat... torjuvat... niille haitalliset kategoriamuutokset. (K)ategoriat, jotka eivät poliittisista syistä ole muutettavissa,... mielletään ”luonnollisiksi”.”

Eräät tieteenaloja määrittelevät ja niiden rajoja sääntelevät luokitukset ovat kansainvälisiä. Tuollaisiin luokituksiin kuuluu esimerkiksi yhteiskuntatieteiden kannalta huomattavan karkeajakoinen OECD:n FOS (OECD 2006), jonka ainoa kysymykseen tuleva paikka hallinnontutkimukselle on luokka Political Science. Lähinnä kansainvälisiin esikuviiin perustuvaksi on mielletävä myös Tilastokeskuksen soveltama tieteenalaluokitus. Tarkastelen kuitenkin vain opetus- ja kulttuuriministeriön, Suomen Akatemian, opetushallituksen kautta työmarkkinapolitiittisten toimijoiden sekä yliopistojen yhdessä jäsestösä UNIFI:n kautta harjoittamaa tieteenalojen sisältöön ja rajoihiin kohdistuvaa sääntelyä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) sääntelee tutkimusaloja ja samalla hallinnontutkimusta asioita erottaen ja yhdistellen sekä mahdollistaen, rajoittaen ja eväten. Ministeriön asetukseen (14.7.2005/568) sisältyy luettelo aloista ja oppiaineista, joiden maisterintutkinnon pääaineeksi kelpaavia opintoja yliopistot järjestävät. Luettelo ilmaisee luvan koulutuksen järjestämiseen eväten sen luettelosta puuttuvilta yliopistoilta, joskaan lupa ei pakota opetuksen järjestämiseen tai jatkamiseen.

Asetuksen mukaan ’hallintotieteellisellä’ alalla järjestetään opintoja Tampereen, Vaasan, Lapin ja Helsingin yliopistossa sekä Åbo Akademiassa. Asia on yksiselitteinen kolmessa ensimmäisessä, jotka myöntävät hallintotieteellisiä tutkintoja. Åbo Akademiassa sen sijaan oppiaineessa *offentlig förvaltning* tutkintonsa suorittavien tutkintoni mikkeenä on *politices magister* eli ’valtiotieteen maisteri’ vastaavasti kuin Helsingin yliopistossa pääaineen yleinen valtio-oppi hallinnon

ja organisaatioiden tutkimuksen linjalla. Kokonaisuuteen liittyy 'kontrafaktuaalina' turhautunut opetusministeriön pyrkimys vuosilta 2002–2003 sulauttaa tutkintonimikkeiden yhtenäistämiseen vedoten niin suomen- kuin ruotsinkieliset 'valtiotieteelliset' ja 'hallintotieteelliset' nimikkeet 'yhteiskuntatieteellisiin' (HY 2003).

Hallinnontutkimusta sääntelee myös Suomen Akatemia. Se otti 4.10.2010 käyttöön uuden tieteenalaluokituksen (SA 2010), joka sääntelee sitä, ketkä tutkijat saavat rahoitusta ja keiltä se evätään. Luokitus ohjailee myös rahoitushakemusten arvioijien valintaa Akatemian arvioijapoolista. Kumotun luokituksen kategoria 5220 kantoi nimikettä "valtio-oppi ja hallintotiede". Vieläkin aikaisemmassa luokittelussaan Akatemia oli käyttänyt kategorian jälkimmäisestä osasta sen sisältöön nähden perusteltua monikollista nimitystä "hallintotieteet".

Akatemian uusin tutkimusalaluokitus on mikroinstitutionaalisesti kiintoisa myös siksi, että sen erikieliset versiot poikkeavat semanttisesti toisistaan. Tutkimusala 611 kantaa nimikettä Valtiotieteet, jonka Akatemia jakaa kolmia: 6111 Hallintotiede, 6112 Kansainvälinen politiikka, ja 6113 Politologia. Englanninnoksessa luokan 611 otsikoksi sijoittuu Political Science eli "politiikan tutkimus" eikä mikään 'valtiotieteiden' synonyymi, joskaan ilmausta *state sciences* ei englannin kielessä tunneta. Luokka 611 jakaantuu alaluokkiin 6111 Administrative Science, 6112 International Relations sekä 6113 Politology. Ruotsiksi nimikkeet kuuluvat 611 Statsvetenskap eli 'valtiotiede' *yksiköllisessä* muodossa, 6111 Förvaltningsvetenskap, 6112 Internationell politik ja 6113 Politologi. Jos Akatemia rekrytoi 'hallintotiedettä' varten samassa suhteessa arviointiasiantuntijoita kuin tutkimusalan 611 kahdelle muulle osa-alueelle, koittavatko ensin mainitulle kulta-ajat "kansainvälisen politiikan" ja "politologian" kärsiessä?

Alkusyksystä 2011 korostui julkisuudessa kolmas hallinnon tutkimukselle tärkeä luokitus. Opetushallituksen koulutustarve-enakointien yhdeksästä pääluokasta numerotunnuksella 301 varustettu käsittää yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon alan,

jonka kahdeksan luokan joukkoon lukeutuvat 303 Hallinto ja 306 Poliittikatieteet (ks. esim OPM 2011). Poroputaan (2011) mukaan ennakkointitulokset ovat kvantitatiivisesta ulkoasustaan huolimatta opetushallituksen työryhmiin osallistuvien työmarkkinaosapuolten vaatimusten mukaan asetettuja tavoitearvoja, joita luonnehtii asian-tuntijatyövoiman kysynnän tendenssinomainen aliarviointi. Ennakkointituloksiin vedoten opetus- ja kulttuuriministeriö kuitenkin ilmoitti aikovansa esittää maan hallitukselle niin hallintotieteiden kuin poliittikatieteiden koulutuspaikkojen tuntuvaa vähentämistä (OKM 2011). Paitsi eturyhmäpolitiikointia, esityksen taustalta erottuu tarkeituhakuinen pyrkimys supistaa politiikka- ja hallintotieteellisen akateemisen asiantuntemuksen alaa muun muassa kauppa- ja sosiaalitieteellisen ekspertiisin hyväksi myös julkisen sektorin tehtävissä. Jos edellisten alojen koulutusvastuu supistuu, niiden tutkimusvaratkaan tuskin jäävät silleen, joten myös hallinnontutkimus voi vaarantua.

Neljäs hallinnontutkimukselle oleellinen luokitus liittyy maamme yliopistojen yhdistyksen UNIFI:n Tieteellisten seurain valtuuskunnalta tilaamasta Julkaisufoorumi-hankkeesta (SYRN n. 2009; TSV 2011). Sen tarkoituksena on valmistella luokitus niistä kustantajista ja tieteellisistä lehdistä, joiden julkaisemat teokset tai artikkelit tulevaisuudessa arvioidaan ansioksi kullakin tutkimusalalla. Huomiota kiinnittää se, että hallinnon tutkimukselle oleelliset organisatioteorian ja -tutkimuksen yleislehdet kuten *Administrative Science Quarterly*, *Organization Studies* tai *Organization* on sijoitettu hankkeen 22 paneelistä 16. eli taloustieteiden paneelin eikä 19. eli politiikan tutkimuksen, hallintotieteen ja oikeustieteen yhteisen paneelin alaan. Vaikka asiasta tiedusteleville ilmoitettaisiinkin, ettei luokittelu estäisi hallinnon tutkijoiden yleislehdissä ilmestyvien julkaisujen lukemista heidän hyväkseen, kummeksun silti ratkaisua. Eihän noilla yleislehdillä ole mitään tekemistä taloustieteiden mutta sen sijaan paljonkin paitsi hallinnon, myös politiikan tutkimuksen kanssa. Liittän ongelman institutionaalisen ja muun organisaatioteorian ja -tutkimuksen globaalikatsannossa räikeään kehittymätömyyteen maassamme ryhtymättäni kuitenkin esittämään evidenssiä arvioni tueksi

tässä yhteydessä. Myös hallinnontutkimuksen globaalisti tunnetulle tosiasialliselle monitieteisyydelle (Rodgers & Rodgers 2000; Raadschelders 2010) julkaisuarviointihanke tekee vääryyttä myöhempien käytännön sovellusten mahdollisista joustoista riippumatta.

Hallinnontutkimuksen vakaa ja epävakaa institutionalisoituminen

Vakaa hallinnontutkimus: institutionalisoituminen pakolla, matkimalla ja professioperusteisesti

Schneibergin ja Lounsburnin (2008, 664) mukaan institutionaalisten kenttien, käytäntöjen ja kehityskulkujen muodostumista on tutkittu liian vähän. Sovellan ensin DiMaggion ja Powellin (1983) alallaan klassisen artikkelin jaottelua 'koersiiviseen' eli 'pakottavaan' erityisesti 'valtion' harjoittamaan, "mimeettiseen" eli "jäljittelevään" sekä 'normatiiviseen' eli heidän tarkastelussaan erityisesti 'professionaaliseen' institutionalisoitumiseen. Otan huomioon myöhempien tutkijoiden täsmennykset (Scott 2008a, 47–71; Scott 2008b; Lawrence & Suddaby 2006; Perkmann & Spicer 2008). Sen jälkeen tarkastelen hallinnontutkimuksen niin vähittäisiä kuin äkillisiä muutoksia.

Valtio on säännellyt maamme hallinnontutkimuksen institutionalisoitumista mahdollistamalla oikeusnormeillaan ja aikaisemmilla tavoilla talousarviojaotteluillaan hallinnontutkimuksen laajentumista ja painotuksia. Hallinnontutkimukseen on kohdistunut myös valtioneuvoston ministeriöiden hankerahoitusta. 'Mahdollistavan valtion' roolin kääntöpuolelle sijoittuvat epäyvät ratkaisut, joista oleellisimman muodostaa se, ettei hallinnontutkimus ole pariinkymmenen vuoteen sijoittunut tiede- ja korkeakoulupolitiikan painopistealueille lukuun ottamatta muutamia erikoisalueita ja vaihdelleita tutkimusaiheita.

Hallinnontutkimus Tampereen yliopistossa juontuu pääasiassa prosessista, jonka myötä Yhteiskunnallinen korkeakoulu siirtyi kaupunkiin vuonna 1960. Sen muuttuessa vuonna 1965 Tampereen yliopistoksi syntyivät samalla taloudellis-hallinnollinen tiedekunta ja maamme ensimmäiset hallintotieteelliset tutkimusalueineen ja oppiaineineen. Yhteiskunnallisessa korkeakoulussa kehkeytyneet 'kunnallistieteet' muuntautuivat osaksi hallintotieteitä. Kenties hallinto-opin apulaisprofessorin syntyi Helsingin yliopistoon samana vuonna 1965 ei ollut sattuma, joskin virka miellettiin kompensatioksi yhteiskuntatieteellis-oikeustieteellisen hallinto-opin kandidaatin tutkinnon lakkauttamiselle, josta oli tosin päätetty jo vuonna 1959. Vaasaan ei olisi syntynyt kauppakorkeakoulua, ellei valtioneuvosto olisi vuoden 1966 alussa niin päättänyt. Yksikkö muuttui korkeakouluksi ja vuonna 1990 yliopistoksi, johon olivat siihen mennessä vakiintuneet myös hallintotieteet.

DiMaggio ja Powell (1983) juontavat mimeettisen institutionalisoitumisen – soveltamaani kulttuurista institutionalismia ehdottomasti eniten kiinnostavan institutionalisoitumisen tavan – epävarmuudesta, joka kannustaa toimijoita automaattisesti mutta sopeutuksia tehden jäljittelemään sitä, mikä, kotimaassa tai globaalisti ilmenee suosittuna, arvostettuna, lupaavana ja houkuttelevana. En ole toistaiseksi kyennyt selvittämään, mistä maahamme omaksuttiin nimike hallintotieteet alan muodostuessa vuonna 1965; tuskin sentään vain kansainvälisen organisaation International Institute of Administrative Sciences (IIAS) nimikkeestä. Sen sijaan nimike 'julkishallinto' tuotiin maahamme mitä ilmeisimmin Yhdysvalloista esikuvien tuolloin puuttuessa muista Pohjoismaista ja muualtakin Euroopasta.

Institutionaalisessa tutkimuksessa 'polunluomisena' (*path creation*; Schneiberg & Lounsbury 2008; Garud ym. 2010) tunnettua toimeliaisuutta edustaa se institutionalisoituminen 1970-luvun lopulta lähtien, kun 'julkishallinto' levisi silloiseen Vaasan korkeakouluun ja *offentlig förvaltning* Åbo Akademiin. Intellektuaalisena liikehdintänä (vrt. Frickel & Gross 2005) hallinnontutkijat institutionalisoi-

vat vuonna 1981 Hallinnon tutkimuksen seuran äänenkannattajanaan aikakausjulkaisu *Hallinnon tutkimus* ja toistuvaisperinteensä vuotuiset Hallinnon tutkimuksen päivät. 'Julkishallinnon' synty silloiseen Lapin korkeakouluun 1980– ja 1990-luvun vaihteessa edustaa samoin mimeettistä institutionalisoitumista.

Mimeettiseen institutionalisoitumiseen luen uudempienkin yliopistollisten hallinnontutkimusyksiköiden liittymisen Tampereen hallinnontutkijoiden tapaan tutkimusjärjestöön European Group of Public Administration (EGPA). Hallinnon tutkimuksen laajempaa kansainvälistä ja eurooppalaista järjestäytymistä rajoittaa niiden jäsentymättömyys. Mainitsemani IIAS muodostui 1930-luvulla käytännön hallintoasiantuntijoiden ja tutkijoiden vuorovaikutusareenana, joskin se on omaksunut myös tieteellisen järjestön piirteitä, kun sen sijaan IIAS:aan jäsenjärjestönä kuuluva EGPA on selkeämmin tieteellinen järjestö. Mimeettistä institutionalisoitumista standardoimalla (vrt. Sahlin & Wedlin 2008, us. kohdin) edistää nyttemmin Yhdysvaltain National Association of Schools of Public Affairs and Administrationin (NASPAA) akkreditointikäytäntöjä ja -kokemuksia maanosamme tarkoituksiimme muuntaen European Association for Public Administration Accreditation (EAPAA), jonka aktiiveihin lukeutuu myös suomalaisia.

Vuonna 2009 kariutunut aikomus Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linjan muuttamiseksi 'hallintotiede'-oppiaineeksi jäi epäonnistuneeksi mimeettiseksi institutionalisointiyritykseksi. Samaan kategoriaan sijoittuu opetusministeriön aie vuosina 2002–2003 'valtiotieteellisten' ja 'hallintotieteellisten' tutkintonimikkeiden sulauttamiseksi 'yhteiskuntatieteellisiin' nimikkeisiin.

Aikaisempi mimeettinen institutionalisoituminen 'julkishallinto'-tutkimusalan ja oppiaineen levitessä 1970– ja 1980-luvun vaihteesta alkaen saattaa peittää näkyvistä, miten vahvasti hallinnontutkimus on sittemmin eriytynyt tutkimusaloittain ja oppiaineittain. Siksi maamme hallinnontutkimuksessa jää heiveröiseksi mimeettisen institutionalisoitumisen tunnuspiirre, *taken-for-grantedness* eli pe-

ruskysymysten ”itsestäänselvyys” yhteisymmärryksen edellytyksenä (Meyer & Rowan 1977; Scott 2001, 52, 57–58; Powell & Colyvas 2008; vrt. Raadschelders 2010).

Normatiivisen institutionalisoitumisen DiMaggio ja Powell (1983) juontavat erityisesti professionalismista ammattistandardeineen ja velvollisuuksineen. Maamme hallinnontutkimuksen professionalismista jää ristiriitaiseksi selvydettävä siitä, missä määrin se koskee kelpoisuutta tieteenharjoituksessa ja missä määrin ammattitoiminnassa. Schneibergin ja Clemensin (2006, 213) mukaan normatiivisen institutionalisoitumisen tunnuspiirteisiin lukeutuu se, että ”(p)oikkeavuudesta (*deviance*) rangaistaan, mutta niin kuin tabun loukkaamisesta eikä sääntöjen rikkomuksesta”. Hallinnontutkimuksen ristiriitaisen professionalisuuden johdosta kiistanaiheeksi jää se, muodostaako ’tabun’ tieteellisyydestä tinkiminen ulkomaailman pyyteiden tyydyttämiseksi vai päinvastoin se, että yliopistohallinnontutkija kieltäytyy välineellisestä rooleista, joihin liittyvät kyseenalaiset tutkimustiedon käyttötarkoitukset tai tiedon soveltamisen jatkoseuraukset. Ainakaan Helsingin yliopisto (2009d, 6) ei salli hallinnontutkijoidensakaan väistää eettistä vastuutaan: ”Yliopiston sivistystehtävään kuuluu elämää kunnioittava eettinen näkemys siitä, mihin tarkoituksiin tieteellistä tietoa tuotetaan ja sovelletaan”.

Niin valtiotieteellisen tiedekunnan perustaminen jatkosodan rai-votessa vuonna 1944 kuin hallinto-opin kandidaatin tutkinnon muodostaminen Helsingin yliopistoon sodan jälkeen tähtäsivät maamme akateemisen virkamieskunnan koulutustaustan monipuolistamiseen juristiylivallan kohtuullistamiseksi, joskin lopulta vain rajoitetulla menestyksellä. Yleiseen valtio-oppiin 1960-luvun puolessa välissä periytynyt nimike ’hallinto-oppi’ 1970-luvun alussa vakiintuneine opintolinjoinaan säilytti analogisia välineellisiä piirteitä. ’Hallinnon ja organisaatioiden tutkimus’ linjan nimikkeenä todistaa institutionaalista siirroksista tieteellisemmän legitimitietin tavoitteluun.

Monet hallinnontutkimuksen nimikkeet ilmaisevat aikeita palvella yliopistotutkimuksen ulkopuolisia käytäntöjä: *offentlig förvaltning*, ’kunnallispolitiikka’, ’kunnallistalous’ ja ’finanssihallinto’ ja

julkisyhteisöjen laskentatoimi’, aikanaan ’julkishallinto’ (huolimatta ’julkisesta hallinnosta’ poikkeavasta kirjoitusasustaan) ja ’sosiaali- ja terveyshallinto’ sekä tutkimusalojen ja oppiaineiden osa-alueet kuten ’turvallisuushallinto’ ja ’korkeakouluhallinto’. Niin ’hallinto-opin’ korvaaminen ’hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksella’ Helsingin yliopistossa kuin ’julkishallinnon’ korvaaminen ’hallintotieteellä’ Tampereen, Vaasan ja Lapin yliopistoissa siirsi nimeämispoliittista painopistettä arkiprofessionalismista tieteelliseen suuntaan. Varovaisempana siirtona ’sosiaali- ja terveyshallintotiede’ korvasi Vaasan yliopistossa ’sosiaali- ja terveyshallinnon’. ’Hallintotieteen’ muutos ’julkisjohtamiseksi’ Vaasan yliopistossa vuonna 2010 muodostaa toistaiseksi ainoan liikeyhteyden tieteellisyydestä käytännön professionalismin suuntaan.

Epävakaampi hallinnontutkimus: hitaat muutokset

Institutionaalista tutkimusta on arvosteltu siitä, ettei se tutkisi muutoksia vaan vakauden ehdoksi miellettyjä kolmea erittelemääni institutionalisoitumisen muotoa (esim. Clegg 2010). Silloinkin kun muutoksia on tarkasteltu, niin on kenties tehty kaavamaisesti sovellettaessa polkuriippuvuus- tai *punctuated equilibrium* -malleja, joita tosin voidaan soveltaa myös avarakatseisemmin (Streeck 2009; 2010; Garud ym. 2010).

Streeck (2010) vaatii, että institutionalistisen tutkimuksen tulee tasasuhteisesti tarkastella äkillisiä muutoksia, vähittäisiä muutoksia sekä institutionaalista vakautta ja sen ehtoja. Hän korostaa, että instituutioiden jäsenet kykenevät hyvinkin soveltamaan voimassa olevia toimintasääntöjä luovasti niitä rikkoen (ja kenties rangaistuksetta jäädessä) ja että instituutioiden uusiintuminen toiminnan toissijaisena, tarkoitamattomana sivuvaikutuksena jää kenties vaillinaiseksi (Rao & Giorgi 2006). Tällöin instituutiot mukautuvat joko pikkuhiljaa uudistuen tai vaihtoehtoisesti ”onttoutuessaan” ja ajautuen ennen pitkää

kriisiin. Streekin mukaan ei riitä, että institutionalismi paneutuu vain instituutioiden muutosten *eksogeenisiin* syihin kuten instituutioiden luhistuessa epäonnistuttuaan vastaamaan ulkoisiin haasteisiin. Instituutiot saattavat mullistua myös *endogeenisesti*, jos näkymättömissä kasaantuneet sisäsyntyiset muutosvoimat käynnistävät ratkaisevan, dramaattisen tapahtumasarjan.

Maamme hallinnontutkimus on 2010-luvun edetessä sisällöltään ja painotuksiltaan huomattavan erilaista kuin 15–20 vuotta aikaisemmin. Hallinnontutkimuksen ilmeinen jatkuvuus peittää näkyvistä vähittäisiä muutoksia, jotka saattavat kumuloituessaan saada huomattavia seurauksia. Tarkastelen asiaa Mahoneyn ja Thelenin (2009) kehikolla hitaista institutionaalisista muutoksista toimintasääntöjen 'korvautuessa' (*displacement*) uusilla, uusien sääntöjen 'kerrostuessa' (*layering*) entisten päälle jälkimmäistenkin jäädessä voimaan, sääntöjen säilyessä mutta niiden vaikutusten muuttuessa 'ajelehtimällä' (*drift*) olosuhteiden muututtua sekä sääntöjen säilyessä mutta tulkinnoiltaan 'muuntuessa' (*conversion*).

Maamme hallinnontutkimuksen useimpien muutosten vähittäisyys, hitaus ja monimutkaisuus sallivat minun esittää vain muutaman esimerkin muotoilun. Opetusministeriön kannalta 'kerrostumisenä' toteutui aikanaan hallintotieteiden ja niiden lähialojen laajentuminen useisiin yliopistoihin ja jälkimmäisten kannalta uusien oppiaineiden ja niiden linjojen tai suuntausten eriytyminen. 'Korvautumisen' ja 'kerrostumisen' yhdistelmäksi arvioin ministeriön asetuksensa (14.7.2005/568) liitetaulukolla säätämän 'hallintotieteellisen' alan syventävien opintojen tarjonnan myös Helsingin yliopistossa ja Åbo Akademiassa. Tarkastellen myös 'kontrafaktuaaleja' sijoitettujen toimintasääntöjen 'korvautumatta jäämisen' alaan mainitsemiin tapaukset opetusministeriön aikoessa sulauttaa valtio- ja hallintotieteelliset tutkimukset yhteiskuntatieteellisiin ja Helsingin yliopistossa esiintyneen aikeen erottaa osa yleistä valtio-opia oppiaineeksi 'hallintotiede'.

Epävakain hallinnontutkimus: äkilliset muutokset

Paikannan maamme hallinnontutkimuksesta epävakauden kauden vuosiin 1987–1995 ja varsinkin 1992–1994. Nopeaan tahtiin maamme ja Neuvostoliiton läheinen suhde purkautui Neuvostoliiton globaalin valtajärjestelmän hajotessa ja maan vuonna 1991 lakkautuessa. Maamme koki askeltaen poliittisen oikeistokäänteeseen suoranaisten porvarihallituksen istuessa vuosina 1991–1995. Samoihin aikoihin kansantaloutemme vaipui syvään taantumaa. Neuvostoliiton hajoaminen avasi Kingdonin (1984) kielikuvaa käyttäen ’mahdollisuusikkunan’, josta maamme kapusi vuoden 1995 alussa Euroopan unioniksi muuttuvan ylikansallisen yhteisön jäsenyyteen.

Esitän sen hypoteesin, että maamme hallinnontutkimus muuttui oleellisesti vuosien 1987–1994 mullistuksien yhteydessä. En väitä, että mullistukset olisivat institutionaalisessa tutkimuksessa eriteltynä ’ulkoisina järkytyksinä’ (*external shocks*) suoraan tai edes ketjureaktiossa katalysoineet muutoksia, vaan kysymyksessä oli ’välittyneeksi’ (*mediated*) kutsuttu monimutkainen institutionaalinen prosessi lukuisine toimijoineen (Sahlin & Wedlin 2008, 227–230).

Arkisen esimerkin tarjoaa innovointi ’finanssihallinnon’ linjan muodostamiseksi Tampereen yliopiston silloiseen ’julkishallinnon koulutusohjelmaan’. Ennen vuotta 1987 käynnistynyttä hanketta ei katalysoinut sen enempää oikeistoaalto kuin taantuma, kumpikin hanketta selvästi myöhäisempinä. Sen sijaan sekä aalto että taantuma saattoivat katalysoida sitä, että vuonna 1992 institutionalisoituminen eteni uuden taloushallinnollisen maisteri- ja tohtorikoulutuksen oppiaineen ’finanssihallinnon ja julkisyhteisöjen laskentatoimen’ muodostumiseen. Olisihan voinut ajatella, että muodostettiin globaalin new public management -hegemonian kansallinen akateeminen lipupulaiva, vaikka niin ei sitten käynytäkään. Ajankuvan osana oikeistoaallon huipulla ja taantumun kurimuksessa Tampereen yliopistossa kolme hallintotieteiden alaan sijoittuvaa tutkimusalueutta oppiaineineen käynnisti maisteri- ja tohtorikoulutuksen, ’kunnallistalous’, ’kunnallisoikeus’ sekä ’ympäristöpolitiikka’. Inhorealistisesti ne de-

monstroivat, että huolimatta niidenkin menojen syivistä leikkauksista kapasiteettia riitti kuin riittikin tutkimuksen ja opetuksen profilinostoon.

Vuoteen 1994 sijoittuu toinen huomionarvoinen tapahtumasarja. Opetusministeriön nimissä käynnistyi hallintotieteiden koulutusala-arviointi, jonka valmistuessa sen keskeisin ehdotus oli etenemässä toimeenpanovaiheeseen. Valtiovarainministeriö oli pitkään vaikuttanut yliopistojen hallinnontutkimukseen järjestelyosastonsa roolin johdosta valtionhallinnon kehittämisen ja tutkimusyksikkönä. Vuonna 1994 ministeriön kaksi hallinnonkehittämismiehistä siirrettiin tutkimusjohtajan ja tutkimuspäällikön virkoihin arviointihankkeen johtajan yliopistolaitokseen Helsingin yliopistoon pääkaupungin yliopistollisen hallinnontutkimuskapasiteetin ja alan opetuksen vahvistamisen nimissä (Martikainen & Usikylä 1994). Pelkkä yhteen-sattuma tuskin oli nimikkeen 'julkishallinto' korvaaminen samana vuonna Tampereen, Vaasan ja Lapin yliopistoissa nimikkeellä 'hallintotiede'. Muutosta voi luonnehtia 'institutionaalisesti rationaalisiksi', kun institutionaalisessa teoriassa 'rationalisoiduksi myyiksi' kutsuttu uusi ideologia syrjäytti edeltävän rationalisoidun myytin (Lounsbury 2008, 352–353, Meyer & Rowan 1977, 343–344; vrt. Hallett 2010). Kenties hylätty nimike viittasi porvarihallituksen johtamassa maassa kiusallisesti 'julkiseen sektoriin', Olihan sen rooli oli korostunut purkuvaiheeseen päätyneessä hyvinvointivaltiossa, jonka nimikekin oli muuttumassa 'hyvinvointiyhteiskunnaksi'. Nimikkeen 'hallintotiede' loppuosa tarjosi myös mahdollisuuksia oppiaineen ja sen tutkimusalan 'skientistiseen' tähdentämiseen. Koko koulutusalan adjektiivisen nimikkeen yksikkömuotoinen substantivointi loi puolestaan tilaisuuksia esittää näköjään uusi oppiaine ja tutkimusala hallintotieteiden sankenneen joukon keskiönä. 'Organisaatioinstitutionalismiksikin' kutsutun organisaatioekologian tutkijat Hsu ja Hannan (2005, 486) luonnehtivat jälkimäisen tyyppisiä askeleita "etenemisenä adjektiivista substantiiviin heijastaen siirtymää lajityypin osa-alueesta... lajityypiksi itsessään ja itsestään lähtien".

Maamme hallinnontutkimuksen tuloksellisuus ja legitimizeetti

Institutionalistisen tutkimuksen perustanlaskijoista Meyer ja Rowan (1977; vrt. Deephouse & Suchman 2008) tähdensivät Berger ja Luckmann -vaikutteisesti (1994, 134–135, 244), että instituutiot saattavat tinkiä tuloksellisuudestaan legitimizeettinsä nimissä. Erittelen sekä maamme hallinnontutkimuksen tuloksellisuutta että sen legitimizeettikysymyksiä.

Maamme hallinnontutkijaprofessoreiden tieteellinen tuloksellisuus suhteutettuna kahteen verrokkiryhmään

Tarkastelen seitsemäntoista maamme hallinnontutkijaprofessorin tieteellistä tuloksellisuutta bibliometrisin impakti-indikaattorein (vrt. Rodgers & Rodgers 2000; Corley & Sabharwal 2010). Kaksi verrokkijoukkoani koostuvat kolmestatoista valtio-opin professorista maassamme sekä norjalaisen Bergenin yliopiston hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen laitoksen kuudestatoista *professor-* ja *associate professor-*tason tutkija-opettajasta. Sovellan GS- eli Google Scholar -tietokantaa ja Harzingin (2010; vrt. esim. Segalla 2008; Keloharju 2008) bibliometristä ohjelmistoa arvioiden käytettävissä olevat näytöt sekä aineiston reliabiliteetista että ohjelmiston suorituskyvystä tieteellisesti riittävän uskottaviksi. Tarkastelen professoreita ensinnäkin indikaattoreilla, jotka koskevat julkaisujen määrää ja julkaisuihin kohdistuneiden viitteiden määrää. Kontrollitietona käytän ’julkaisuvuosia’: niiden vuosien määrää, joiden ajalta professorin julkaisuja sisältyy tietokantaan. Sovellan myös karkeaa bibliometristä impakti-indikaattoria, joka muodostetaan jakamalla julkaisuihin kohdistuneiden viitteiden määrä julkaisujen määrällä, sekä kahta kehitellympää impakti-indikaattoria, lyhennimenimikkeiltään h ja h_1 , norm (Taulukko 1.).

Taulukko 1. Professoreiden vertailua.

	Julkaisuvuosia	Julkaisuja	Saatuja viitteitä	Bibliometristen impakti-indikaattoreiden arvot		
				Viitteitä/julkaisu	h	h _p , norm.
1. Hallinnontutkimus, Suomi, N=17						
Kaikki professorit yhteensä	-	351	1 139	-	-	-
Keskiaarvo professoria kohden	19	21	67	3,2	3,9	3,7
Maksimi	33	51	199	7,7	7,0	6,0
Minimi	5	5	6	1,2	1,0	1,0
Suhteellinen hajonta (variaatiokerroin)	0,3	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4
2. Valtio-oppi, Suomi, N=13						
Kaikki professorit yhteensä	-	549	4575	-	-	-
Keskiaarvo professoria kohden	24	42	352	8,3	8,7	5,1
Maksimi	37	121	1202	16,1	20,0	11,9
Minimi	16	7	14	1,4	2,0	1,2
Suhteellinen hajonta (variaatiokerroin)	0,3	0,9	1,1	0,5	0,6	0,6
3. Bergenin yliopisto, Department of Administration and Organization Research, N=16						
Kaikki professorit yhteensä	-	478	4 084	-	-	-
Keskiaarvo professoria kohden	24	30	255	8,5	5,5	4,9
Maksimi	43	174	2 283	17,5	24,0	21,0
Minimi	12	4	14	0,7	1,0	1,0
Suhteellinen hajonta (variaatiokerroin)	0,4	1,4	2,2	0,6	1,1	1,0
4. Kaikki kolme kohdetta yhteensä, N=46						
Kaikki professorit yhteensä	-	1 378	9 798	-	-	-
Keskiaarvo professoria kohden	22	30	213	7,1	5,8	5,3
Maksimi	43	174	2 283	17,5	24,0	21,0
Minimi	5	4	6	0,7	1,0	1,0
Suhteellinen hajonta (variaatiokerroin)	0,3	1,1	1,9	0,6	0,9	0,8

1. 'Julkaisuvuodet': vuosien määrä, joilta kullakin tarkastellulta tieteenharjoittajalta sisältyy julkaisuja tietolähteeseen.

2. Maamme hallinnontutkimuksesta erittely kattaa pysyvästi, 5 vuoden määräajaksi tai ma-perusteella tehtävissään 6.11.2010 toimineet professorit alolla hallintotiede, kunnallispolitiikka, finanssialtointo ja julkisyhteisöjen laskentatoini. kunnallistalous, sosiaali- ja terveyshallinto, *offentlig förvaltning* sekä yleisen valtio-opin hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linja.

3. Erittelystä lukeutuvat maamme valtio-opin professorit pl. hallinnon ja organisaatioiden tutkimus Helsingin yliopistossa sekä linjaksi tai oppiaineeksi eriytynt kansainvälisen politiikan ja lähialheidn tutki-
mus.

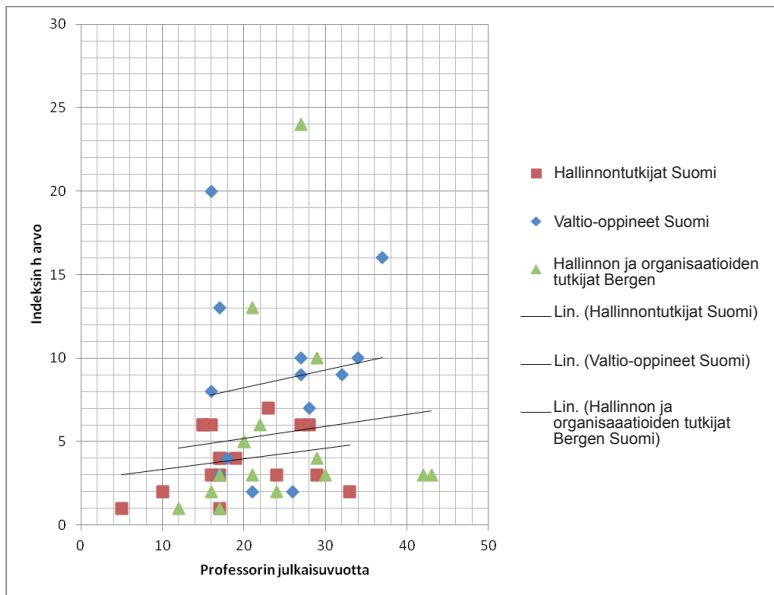
4. Norjasta erittelyyn lukeutuvat Bergenin yliopiston hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen laitosella toimivat henkilöt, joiden tehtävänimike on professori tai englannin kielellä *associate professor*. Kahta
jälkimmäisistä koskevia tietoja ei ollut saatavissa bibliometrisestä tietolähteestä.

5. Tieteenharjoittaja saa indeksinarvon h_i , jos hänen N_p julkaisuunsa kohdistuu vähintään h viittausta ja hänen mulhin N_p julkaisuunsa vähemmän kuin h viittausta. Indeks h_i mittaa tieteenharjoittajan tuo-
toksen kasaantuvaa 'impaktia' ottamalla huomioon sekä julkaisumäärän että viitteiden määrän. Indeks h_i norm muodostuu normalisoimalla ensin kuhunkin julkaisuun kohdistuneiden viittausten määrä ja
jakamalla osamäärä kirjoittajien määrällä, minkä jälkeen h_i norm –arvo lasketaan kuten h -indeksin arvo. Indeks h_i norm tarkoituksena on rajoittaa yhteisjulkaisujen vaikutusta impactiarvoihin.

Suomalaisten hallinnontutkijaprofessoreiden julkaisujen määrä professoria kohden jää puoleen siitä, mihin valtio-opin professorit yltyvät. Edellisten joukossa karkean impakti-indikaattorin sekä h-indikaattorin keskiarvot jäävät noin kahteen viidesosan valtio-opin professoreiden arvoista. Indikaattorin h laskentatavan johdosta sen numeroarvot kertovat, että keskimääräinen hallinnontutkijaprofessori maassamme on laatinut keskimäärin 3,9 GS:ssä mainittua julkaisua, joista kuhunkin on kohdistunut vähintään 3,9 viittausta, ja hänen valtio-oppinut kollegansa laatinut keskimäärin 8,7 julkaisua, joista kukin on hokutellut keskimäärin 8,7 viittausta. Kontrollitieto professoreiden julkaisu vuosista ei tue käsitystä siitä, että hallinnontutkimusprofessorien julkaisu-urat olisivat niin lyhyet, ettei heidän julkaisuihinsa olisi voinut kohdistua vastaavasti viitteitä kuin valtio-opin professoreiden julkaisuihin. Variaatiokertoimien perusteella huomiota kiinnittää viittausten määrän suurempi hajonta valtio-opin professoreiden kuin hallinnontutkijaprofessoreiden keskuudessa viittausten keskittyessä jonkin verran enemmän edellisessä kuin jälkimmäisessä joukossa.

Julkaisumäärien ero maamme hallinnontutkijaprofessoreiden ja heidän bergeniläiskollegoidensa kesken on pienempi (suhdelukuna 2 : 3) kuin edellisen ryhmän professoreiden ja heidän kotimaisten valtio-oppineiden kollegoidensa välillä (1 : 2). Maamme hallinnontutkijaprofessoreiden ja bergeniläisprofessoreiden ero karkealla on impakti-indikaattorilla saatujen viittausten keskimääränä professoria kohden (suhdelukuna noin 1 : 4) sekin pienempi kuin maamme hallinnontutkijaprofessoreiden ja maamme valtio-oppineiden professoreiden ero (välillä 1 : 5–1 : 6). Ryhmänsä jäsenten keskimääräiseltä h-indikaattorin arvolta (5,5) bergeniläisprofessorit sijoittuvat maamme hallinnontutkijaprofessoreiden (3,9) ja maamme valtio-oppineiden professoreiden (8,3) välimaastoon ja lähemmäksi edellistä ryhmää. Viittausten hajonta on selvästi suurin kolmesta ryhmästä bergeniläisprofessoreiden joukossa. Osa heistä sinkoutuu globaalin tieteellisen suosion valokeilaan toisen osan yltyessä tuskin samaan kuin useimmat suomalaiset hallinnontutkijakollegansa.

Impakti-indikaattorin h_i , norm arvojen mukaan maamme valtio-opin professoreiden ryhmässä korostuu verrattain viimeaikaisen julkaisutoiminnan saama viittaushuomio. Vastakkainen tilanne valitsee bergeniläisprofessoreiden ryhmässä maamme hallinnontutkijaprofessoreiden sijoituessa kahden muun ryhmän välimaastoon. Kuvio 2 havainnollistaa sitä, miten maamme valtio-opin professorit ja Bergenin yliopiston professorit muodostavat julkaisutoimintansa tuloksellisuudelta epäyhtenäisemmän joukon kuin maamme hallinnontutkijaprofessorit. Viimeisestä ryhmästä impakti-indeksi h korkeimmankin arvon saaneet sijoittuvat indeksinarvojen kapealle vaihteluvälille 6–7 julkaisuvuosien määrän vaihdellessa vain välillä 14–28. Sen sijaan sekä maamme valtio-opin professoreiden että Bergenin yliopiston professoreiden joukkoon sijoittuu yksi vähintään kansainvälisesti katsoen korkeaan h -arvoon 20 yltävä tieteenharjoittaja. Lisäksi kaksi muuta norjalaista hallinnontutkijaprofessoria ja neljä suomalaista valtio-oppinutaa yltää vähintään arvoon 10. Kuvioon 2 piirtyy kolme regressiosuoraa. Kahta muuta hieman jyrkemmin kohoo valtio-opin professoreiden suora: julkaisuvuosien määrä ”selittää” tuloksellisuutta jonkin verran enemmän kuin kahdessa muussa ryhmässä. Soveltamani kulttuurisen institutionalismin nojalla erittelytulokseni viittaavat siihen, että legitimeetin ehdot ovat joskin toisilleen läheisillä niin silti toisistaan eroavilla tutkimusaloilla erilaiset. Siksi muodostuvat myös erilaisiksi ne vaatimukset, joita legitimeettiehdosta käsin asettuu sille mitattavissa olevalle tuloksellisuudelle, jota kukin tutkimusala edustajineen osoittaa. Kvantitatiivisia tuloksellisuusarvoja voi luonnehtia institutionaalisiksi vakioiksi, jotka asettuvat niihin rajoihin, joita legitimeettiehdot vaativat ja sallivat. Sen sijaan eri alojen keskinäisestä paremmuudesta tai huonommuudesta ei institutionalismi lausu eikä pyri lausumaan mitään.



Kuvio 2. Bibliometrisen indeksin h arvo suhteessa professoreiden julkaisuvuosiin.

Regressiosuorien järjestys alhaalta ylöspäin: Hallinnontutkijat Suomi, Hallinnon ja organisaatioiden tutkijat Bergen, Valtio-oppineet Suomi.

Maamme hallinnontutkimuksen legitimitetti vastaan sen tuloksellisuus

Meyerin ja Rowanin (1977) klassikkoartikkelin mukainen legitimitet-tikysymysten tarkastelu kohdistuu siihen, onko institutionalisoitumisen myötä automaattisesti tai strategisesti omaksuttu instituutioelementtejä kohdatun epävarmuuden lieventämiseksi. Ovatko maamme hallinnontutkijaprofessorit kenties tavoitelleet ulkoista legitimitettiä tieteellisen suoritustehokkuutensa kustannuksella? Tutkimani valtio-opin professorit sijoittuvat yhteen mutta hallinnontutkijaprofessorit kahdeksaan oppiaineeseen. Esitän muussa yhteydessä koeteltavaksi hypoteesin

siitä, että hallinnontutkimuksen tutkimusala- ja oppiainehajanaisuutta sääntelevät osaltaan alan erityiset legitimizeettivaatimukset. Joko ne suoraan tai niiden katalysoima oppiainehajanaisuus saattaa selittää hallinnontutkimusprofessoreiden rajoittunutta julkaisutehokkuutta sekä sen verrattain alhaista hajontaa eli – DiMaggion ja Powellin (1983, 155) tekemän samaistuksen tapaan – sen huomattavan homogeenista institutionalisoituneisuutta.

Hypoteesiani tarkentaen esitän, että hallinnontutkimuksen legitimitietin etsintä kuvastuu sen tutkimusala-, oppiaine-, linja- ja erikoistumisalavalikoimasta. Moni nimikkeistä ilmaisee, mihin kohteeseen nähden legitimaatioon tähdätään, kuten suomenruotsalaiseen 'julkiseen hallintoon', 'kunnallispolitiikkaan', 'kunnallistalouteen', 'sosiaali- ja terveyshallintoon', 'turvallisuushallintoon' tai 'korkeakouluhallintoon'. Muutamat nimikkeistä legitimoinevat vain epäsuoremmin kohdistuessaan 'finanssihallintoon ja julkisyhteisöjen laskentatoimeen' tai 'julkisjohtamiseen' tai tähdentäessään lopputulokseen 'hallintoa', 'politiikkaa' *policyjen* mielessä tai 'johtamista'.

Esitän myös sen hypoteesin, että vuonna 1994 luopumiseen 'julkiseen sektoriin' viittaavasta nimikkeestä 'julkishallinto' nimikkeeseen 'hallintotiede' hyväksi kannusti 'legitimizeettivaje' porvarihallituksen käytellessä valtaa taantumaan vaipuneessa maassamme. Legitimaatiota arvioitiin kenties tarjoavan myös uuden nimikkeeseen 'skientistisen' loppuosan sekä koko 'hallintotieteellisen' alan nimikkeeseen omaksuminen substantivoituna sen yhden osan eli siihenastisen 'julkishallinnon' nimikkeeksi. 'Hallintotieteen' korvaamisesta 'julkisjohtamisella' vuonna 2010 Vaasan yliopistossa olen paikantanut julkilausutun 'johtamiskoulutusta' tähdentävän legitimointiaikeen.

Legitimaatiokysymyksiä tarkastelen myös eritellessäni sitä, miten hallinnontutkijaprofessorit ovat suuntautuneet viittein tunnustusta saaneelta tieteelliseltä toiminnaltaan. (Taulukko 2.) Erotan kuusi julkaisujen teemaryhmää.

Taulukko 2. Maamme hallinnontutkimuksen professoreiden eniten viitteitä saaneet julkaisut aiheittain.

Tutkimusaihe	Yliopisto	Professori- status	Julkai- suuosia Google Scholarin- mukaan	Viitteet professorin julkaisuihin					Professorin julkaisuja Fennica-tie- tokannassa
				Kaikkiaan	Eniten viitattuun julkaisuun	Edel- linen % kaikista viitteistä	Eniten viitattuun hänen yksin laati- maansa julkaisuun	Edel- linen % kaikista viitteistä	
1. E-demokratia	TaY	Ma.	22	199	41	21	41	21	45
2. Korkeakouluhallinto	TaY	5 v.	23	109	33	31	33	31	8
3. Tuoksellisuus	TaY	Ma.	15	118	23	19	21	18	7
4. Ympäristöhallinto	AA	Pysvä	16	109	28	26	9	8	10
5. Hallintopoliittika; hyvinvointihallinto	VY	Pysvä	27	98	13	13	11	11	43
6. Hallintopoliittika; politiikkojen arvointi		Pysvä	28	93	13	14	12	13	34
7. Innovointi organisaatioissa; luottamus	TaY	Pysvä	29	79	45	57	9	11	49
8. Tuoksellisuus; valtion ja kun- tien taloussuhteet	TaY	5 v.	19	65	23	35	15	23	38
9. Kunnallishallinto	TaY	Pysvä	17	44	17	32	17	32	26
10. Poliittikkojen arvointi	VY	Pysvä Ma.	17	36	10	28	10	28	14
11. Julkisohtajien kompetenssi	HY	(<- 5v.)	24	46	35	76	35	76	9
12. Organisaatioiden väliset suhteet	TaY (<- H Y, 2010)	Ma.	17	46	19	41	19	41	9
13. Julkisohtaminen	HY	Pysvä	16	42	17	40	17	40	20
14. Ministeriöiden johtaminen; paikallinen demokratia	LY	Pysvä	17	16	4	25	0	0	32
15. Ei-valtiolliset organisaatiot Aasiassa	TaY	Pysvä	33	8	4	50	0	0	25
16. Hyvinvoinnin hallinta; henkilös- tön osallistuminen	VY	Pysvä	5	6	6	100	0	0	7
17. Eduskunnan ohjaus- ja tarkas- tusroolit	TaY	5 v.	17	4	3	75	3	75	38

(I) Eräiden hallinnontutkijaprofessoreiden viitatuimpien julkaisujen teemat ovat *poliittisia* eli 1, e-demokratia, 5-6, hallintopolitiikka, 14, paikallinen demokratia, tavallaan 16, henkilöstön osallistuminen, sekä 17, eduskunnan ohjaus- ja tarkastusroolit. (II) Kahden professorin keskeisiin teemoihin kuuluu ohuemmin poliittinen *policy*-aihe, numeroilla 6 ja 10 esiintyvä julkisten politiikkojen arviointi. (III) *Policy*-teemaa vahvemmin korostuu neljä *erityishallinnollista* teemaa: 2, korkeakouluhallinto, 4, ympäristöhallinto, 5 ja 16, hyvinvointihallinto, sekä samalla myös poliittinen aihe 9, kunnallishallinto. (IV) *Organisaatiotutkimuksen* alaan sijoittuvat aiheet 7, innovointi organisaatioissa, ja 12, organisaatioiden välisten suhteiden tutkimus. (V) Teeman muodostaa myös numeroilla 3 ja 8 esiintyvä tuloksellisuus, *performance*. (VI) Kolme aiheista korostaa *johtamisen* kysymyksiä eli 11, julkisjohtajien kompetenssi, 13, julkisjohtaminen ylipäätään, ja 14, ministeriöiden johtaminen. Ainokaisaiheiksi jäävät 8, valtion ja kuntien taloudelliset suhteet, 7, luottamus (*trust*), sekä 15, ei-valtiolliset organisaatiot Aasiassa.

Tarkastelu nostaa esiin kaksi paradoksia. Helsingin yliopistossa toimivat tai empiirisen tutkimusaineiston keruuvaiheeseen (syksyllä 2010) nähden äskettäin työskennelleet hallinnontutkijaprofessorit ovat keskittyneet johtamisen ja organisaatiotutkimuksen teemoihin sanoutuen irti poliittisista teemoista ja *policy*-teemoista, vaikka ovat sijoittuneet yleiseen valtio-oppiin. Vaasan yliopiston hallinnontutkijaprofessoreiden tematiikka on sen sijaan politiikka- ja *policy*-painotteen, vaikka keskeisin osa alaa on vuonna 2010 omaksunut siellä nimikkeen 'julkisjohtamisen'. Tampereen yliopiston hallinnontutkimusprofessoreiden keskuudessa ei heidän huomattavan määränsä ja huomattavan oppiaine-eriytyneisyyden johdosta ilmene selviä julkaisutoiminnan tieteellisiä profileja.

DiMaggion ja Powellin (1983) institutionalistiseen tutkimukseen mukauttamaa Bourdieun termiä käyttäen maamme hallinnontutkimus muodostaa tietyn institutionalistisen 'kentän', jolla toimivat soveltavat tieteen 'institutionaalisen logiikan' ohella tai asemesta myös esimerkiksi konsultoinnin tai yliopistomanagerismin logiikkaa

(Rao & Giorgi 2006). Arvioin legitimointikeinojen hajonnan maamme hallinnontutkijaprofessoreiden keskuudessa suureksi. Viitaten Nietzscheen (1989, 70): hallinnontutkimuksessa nimike 'professori' saattaa liittyä hyvinkin monentyyppisten toimintojen legitimointiin. Ihmeteltävää ei ole, että edellä tarkastelemassani hallinnontutkimusprofessuurin täytössä arvioitiin kuin arvioitiinkin tieteellistä pätevyyttä meritoivammiksi yhtäältä eräänlainen Gallup-demokraattinen suosituimmuus ja toisaalta määrätietoiseksi katsottu hakeutuminen johtamis- ja hallintotehtäviin (HY 2008, 16; HY 2009a, 11). En kiistä nykyprofessionalismin moniulotteisuutta ylipäättäen (vrt. Scott 2008c) enkä professoriprofessionalismissa, mutta Scottin (2008c, 232) tapaan valittelen globaalin uusliberaalin doktriinin vahvistamaa professionalismin vääristymistä joko oman edun tavoittelun tai 'puhtaan' teknillisen asiantuntemuksen suuntaan.

Maamme hallinnontutkimuksen tulevaisuus

Eräs tapa laatia tulevaisuuden 'skenaarioita' eli 'käsikirjoituksia' perustuu 'ideaalityyppien' muodostamiseen Weberin (1985, 190-191, 202) tapaan. Skenaarioideni perusteella muodostuu ideaalityyppipitologia.

Weberin mukaan tutkija saattaa muodostaa ideaalityyppien avulla hypoteeseja tutkimuskohteistaan. Hän saattaa myös suhteuttaa ideaalityyppejä toisiinsa kunkin niistä kärjistämiseksi ja selkeyttämiseksi (Taulukko 3). Sijoitan skenaariotaulukkoni myös arvioni siitä, millaiseksi arvioin hallinnontutkimuksen roolin kunkin skenaarion toteutuessa. Synkin tulevaisuus näyttäisi avautuvan 'mustan' ja valoisin 'monivärisen' tulevaisuuden kehkeytyessä. Laadin taulukkoni ensimmäisen version ennen kevään 2011 eduskuntavaaleja, mutta en ole katsonut tarpeelliseksi muuttaa sen perussanomaa.

Taulukko 3. Kuusi skenaariota hallinnontutkimuksen tulevaisuudesta Suomessa.

Skenaarion poliittinen luonne	Sininen (uusliberaali) Suomi	Musta (populistinen) Suomi	Sinivihreä (oikeisto-keskusta-porvarillinen) Suomi	Punavihreä Suomi	Vihreä Suomi	Monivärinen (globaali-vastuun) Suomi
Hallinnontutkimuksen piirteet	Tähtien lukumäärä ilmaisee arvion asianomaisen aiheen painotuksesta					
Rationalismi	***	*/**	**	*	*/**	*/**
Sociologismi	*	*	*	**	**	**
Historismi	*		*	**	*/**	**
Suhde liiketaloustieteisiin	***	*/**	**	*	*	*
Suhde valtio-oppiin	*	*	*	**	**	**/**
Suhde kansan-taloustieteeseen	**	*	*	*	*	*/**
Läheisyys poliittiseen päätöksentekoon	*/**	*/**	**	*/**	**	**
Rippuvuus talouselämän intresseistä	***	*/**	**	*	*	*
Poliittiset aiheet	*	*	*/**	**	**	**/**
Policy-aiheet	*/**	*	**	**	**	**
Hyvinvointiaiheet	*	*/**	**	**/**	**	**/**
Tuloksellisuusaiheet	***	*/**	**/**	*	*	*
Johtamisaaiheet	***	*/**	**	*	*	*
EU-aiheet	*	*	*	*/**	*/**	**
Keski- ja Itä-Eurooppa -aiheet	*	*	*	**	*/**	**
Kehitysmaa-aiheet	(*)	(*)	*	**	**	***
Valtio-aiheet	*/**	*/**	**	**	*	**
Kunta-aiheet	***	**	**	**	**	**
Yritysaiheet	***	***	***	*	*	*
Järjestöaiheet	*/**	*/**	*/**	**	**	**/**
Tähtiä yhteensä	30-32	19-30	30-34	31-34	29-32	34-40

Lähteet

- Austin, J.A. (1975). *How to do things with words*. 1. p. 1962. Oxford: Clarendon.
- Bartley, R. & C. Child (2008). *Shaming the corporation*. Bloomington, IN: Indiana University 2008.
- Berger, P.L. & T. Luckmann (1994). *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen*. 1. engl p. 1966. Helsinki: Gaudeamus.
- Clegg, S. (2010). The state, power, and agency. Missing in action in institutional theory? *Journal of Management Inquiry*, 19, 2010, 4–13.
- Connolly, W.E. (1991). *Identity/difference: Democratic negotiations of political paradox*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Corley, E.A. & M. Sabharwal (2010). Scholarly collaboration and productivity patterns in public administration. *Public Administration*, 88, 627–648.
- Deephouse, D.L. & M. Suchman (2008). Legitimacy in organizational institutionalism. Teoksessa R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin-Anderson (toim.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (s. 49–77). London: Sage.
- Derrida, J. (1988). Signature, event, context.” Teoksessa G. Graff (toim.), *Limited, Inc.* (s. 1–21). Chicago: Northwestern University Press.
- DiMaggio, P. J. & W.W. Powell (1983). The iron cage revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147–160.
- Elstad, E. (2009). Schools which are named, shamed and blamed by the media. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 21, 173–189.
- Feldman, M.S. (2003). A performative perspective on stability and change in organizational routines. *Industrial and Corporate Change*, 12, 727–752.
- Frickel, S. & N. Gross (2005). A general theory of scientific/intellectual movements. *American Sociological Review*, 70, 204–232.
- Garud, R., A. Kumaraswamy & P. Karnøe (2010). Path dependence or path creation? *Journal of Management Studies*, 47, 2010, 760–774.
- Gieryn, T.F. (1983). Boundary-work and the demarcation of science from non-science. *American Sociological Review*, 48, 781–795.
- Glynn, M.A. & R. Abzug (2002). Institutionalizing identity: Symbolic isomorphism and organizational names. *Academy of Management Journal*, 45, 267–280.
- Guenther, K.M. (2009). The politics of names: Rethinking the methodological and ethical significance of naming people, organizations, and places. *Qualitative Research*, 9, 411–421.

- Hallett, T. (2010). The myth incarnate: Recoupling processes, turmoil, and inhabited institutions in an urban elementary school. *American Sociological Review*, 75, 52–74.
- Harzing, A.-W. (2010). *Publish or Perish*. Saatavissa osoitteesta <http://www.harzing.com>, 9.11.2010.
- Heiskanen, I. (1967). Theoretical approaches and scientific strategies in administrative and organizational research. *Commentationes Humanarum Litterarum* 39, 1967, 2. Helsinki: Societas Scientiarum Fennica.
- HY (Helsingin yliopisto) (2003). Yliopistojen kaksipuolaisen tutkintorakenteen toimeenpano. Lausunto opetusministeriölle. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- HY (Helsingin yliopisto) (2008). Statement on the competence and merits of the applicants for the post of professor in political science, esp[ecially] administrative studies. 22 July 2008. Helsinki: Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan arkisto.
- HY (Helsingin yliopisto) (2009a). Assessment of applicants for a professorship in [political science, with special reference to administrative research]. Helsinki: Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan arkisto.
- HY (Helsingin yliopisto) (2009b). Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan arkisto. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- HY (Helsingin yliopisto) (2009c). Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen arkisto. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- HY (Helsingin yliopisto) (2009d). *Helsingin yliopiston strategia 2010-2012*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Jellinek, G. (1959). *Allgemeine Staatslehre*. 3. p., 6. uusintap. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Jepperson, R.L. (1991). Institutions, institutional effects, and institutionalism. Teoksessa *The new institutionalism in organizational analysis*, W.W. Powell and P.J. DiMaggio (toim.) (s. 143–163). Chicago: University of Chicago Press.
- Jepperson, R.L. (2001). The development and application of sociological neoinstitutionalism. *European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre, Working Paper* 2001/5. Florence: EUI.
- Jepperson, R.L. (2002). Political modernity: Disentangling two underlying dimensions of institutional differentiation. *Sociological Theory*, 20, 61–85.
- Jepperson, R.L. and J.W. Meyer (2011). Multiple levels of analysis and the limitations of methodological individualisms. *Sociological Theory*, 29, 54–73.
- Keloharju, M. (2003). What's new in finance? *European Financial Management*, 14, 564–608.

- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. 2. p. New York: Longman.
- Lamont, M. & V. Molnar (2002). The study of boundaries in the social sciences. *Annual Review of Sociology*, 28, 167–195.
- Lawrence, T.B. & R. Suddaby (2006). Institutions and institutional work. Teoksessa S.R. Clegg, C. Hardy, T.B. Lawrence & W. Nord (toim.), *The Sage handbook of organization studies* (s. 215–254). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lounsbury, M. (2008). Institutional rationality and practice variation: New directions in the institutional analysis of practice. *Accounting, Organizations and Society*, 33, 349–361.
- Lounsbury, M. & E.T. Crumley (2007). New practice creation: An institutional perspective. *Organization Studies*, 28, 993–1012.
- Mahoney, J. & K. Thelen (2009). A theory of gradual institutional change. Teoksessa J. Mahoney & K. Thelen (toim.), *Explaining institutional Change* (s. 1–37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Martikainen, T. ja P. Uusikylä (1994). *Kadonnutta imperiumia etsimässä: Hal- lintotieteiden koulutusalan arviointi*. Helsinki: Opetusministeriö.
- Meyer, J.W. (2002). Globalization and the expansion and standardization of management. Teoksessa K. Sahlin-Andersson & L. Engwal (toim.), *The expansion of management knowledge* (s. 33–44). Stanford: Stanford University Press.
- Meyer, J.W. (2008). Reflections on institutional theories of organizations. Teoksessa R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin-Anderson (toim.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (s. 789–809). London: Sage.
- Meyer, J.W. (2010). World society, institutional theories, and the actor. *Annual Review of Sociology*, 36: 1–20.
- Meyer, J.W. & B. Rowan. Institutional organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340–363.
- Mäntylä, H. (2000). Dealing with shame at academic work. *Acta Psychiatrica Fennica*, 31, 48–96.
- Negro, G., Ö. Koçak & G. Hsu (2010). Research on categories in the sociology of organizations. *Research in the Sociology of Organizations*, 31, 3–35.
- Nietzsche, F. (1989). *Iloinen tiede*. Saks. 1. ja 2. p. 1882 ja 1887. Helsinki: Otava.
- OECD (2006). "Revised Field of Science Classification in the Frascati Manual." TI/EAS/STP/NESTI(2006)19/FINAL. Paris: OECD.
- OKM (Opetus- ja kulttuuriministeriö). (2011). *Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016: Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma, luonnos 13.9.2011*. Helsinki: OKM.

- OPH (Opetushallitus) (2011). Opintoala 303, Hallinto. Saavissa osoitteesta <http://www2.edu.fi/ensti/ee/?mode=education&id=3303>, 12.10.2011.
- Owen-Smith, J. & W.W. Powell (2008). Networks and institutions. Teoksessa R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin-Anderson (toim.), *The Sage handbook of organizational institutionalism*. (s. 594–621). London: Sage.
- Palonen, K. (1997). Poliitiikan aspektit kadunnimien luennassa. Teoksessa Kootut retoriikat, *SoPhi* 11 (s. 239–265). Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Palonen, K. (2004). *Die Entzauberung der Begriffe: Das Umschreiben der politischen Begriffe bei Quentin Skinner und Reinhart Koselleck*. Münster: Lit Verlag.
- Perkmann, M. & A. Spicer (2008). How are management fashions institutionalized? The role of institutional work. *Human Relations*, 61, 811–844.
- Poropudas, O. (2011). Vinoutuneet koulutustarve-ennusteet. *Työpoliittinen Aikakauskirja* 54 (2), 58–66.
- Powell, W.W. & J.A. Colyvas (2008). Microfoundations of institutional Theory. Teoksessa R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin-Anderson (toim.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (s. 276–298). London: Sage.
- Pulkkinen, T. (1999). Identiteetti ja ei-identiteetti: Alkuperästä ja ykseydestä moneuteen ja toistoon identiteettipoliitiikassa. *Ajatus* 56. *Suomen Filosofisen Yhdistyksen Vuosikirja* 1999, s. 213–236.
- Raadschelders, J.N. (2010). Identity without boundaries: Public administration's canon(s) of integration. *Administration & Society*, 42, 131–159.
- Rao, H. & S. Giorgi (2006). Code breaking: How entrepreneurs exploit cultural logics to generate institutional change. *Research in Organizational Behavior*, 27, 269–304.
- Rodgers, R. & N. Rodgers (2000). Defining boundaries of public administration. Undisciplined mongrels versus disciplined purists. *Public Administration Review*, 60, 435–445.
- SA (Suomen Akatemia). Tutkimusalaluokitus. Helsinki 2010.
- Sahlin, K. & L. Wedlin (2008). Circulating ideas. Imitation, translation and editing. Teoksessa R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin-Anderson (toim.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (s. 218–242). London: Sage.

- Schneiberg, M. & E.S. Clemens (2006). The typical tools for the job. Research strategies in institutional analysis. *Sociological Theory*, 24, 195–227.
- Schneiberg, M. & M. Lounsbury (2008). Social movements and institutional analysis. Teoksessa R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin-Anderson (Eds.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (s. 649–670). London: Sage.
- Scott, W.R. (2008a). *Institutions and organizations*. 3. p. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Scott, W.R. (2008b). Approaching adulthood. The maturing of institutional theory.” *Theory and Society*, 37, 427–442.
- Scott, W.R. (2008c). Lords of the dance. Professionals as institutional agents. *Organization Studies*, 29, 219–238.
- Segalla, M. (2008). Publishing in the right place or publishing the right thing. *European Journal of International Management*, 2, 122–127.
- Shepherd, H. (2010). Classification, cognition and context: The case of the World Bank. *Poetics* 38, 133–149.
- Skinner, Q. (1988). A reply to my critics. Teoksessa J. Tully (toim.), *Meaning and Context: Quentin Skinner and His Critics* (s. 97–118). Cambridge: Polity.
- Skinner, Q. (2003). *Paradiastole*: Rescribing vices as virtues. Teoksessa S. Adamson, G. Alexander & K. Ettenhuber (toim.), *Renaissance figures of speech* (s. 149–166). Cambridge: Cambridge University Press.
- Sommerfeld, R.D., H.-J. Krambeck & M. Milinski (2008). Multiple gossip statements and their effect on reputation and trustworthiness. *Proceedings of the Royal Society, B* 275, 1650, 2529–2536.
- Streeck, W. (2009). *Re-forming capitalism: Institutional change in the German political economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, W. (2010). Institutions in history: Bringing capitalism back in. Teoksessa G. Morgan, J. Campbell, C. Crouch, O.K. Pedersen & R. Whitley (toim.), *The Oxford handbook of comparative institutional analysis* (s. 659–686). Oxford: Oxford University Press. 2010.
- Suddaby, R. (2010). Challenges for institutional theory. *Journal for Management Inquiry*, 19, 2010, 1, 14–20.
- SYRN (Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto) (ei painovuotta, n. 2009). ”Julkaisujen laadunarvioinnin kehittäminen.” Ei painopaikkaa.
- Therèse, S. & B. Martin (2010). Shame, scientist! Degradation rituals in science. *Prometheus*, 28, 97–110.
- TSV (Tieteellisten seurain valtuuskunta). (2011). Julkaisufoorumi. <http://www.tsv.fi/julkaisufoorumi/index.html>, 13.10.2011.

- Vartola, J. (1979). Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta: Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa. *Acta Universitatis Tampereensis* A 103. Tampere: Tampereen yliopisto.
- VY (Vaasan yliopisto) (2010). Hallintotiede on johtamiskoulutusta. Saatavissa osoitteesta <http://www.uwasa.fi/julkisjohtaminen/opiskelu/>, 3.12.2010.
- Weber, M. (1985). Die "Objektivität" sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre* (s. 146–214). Tübingen: Mohr 1985 .
- Zerubavel, Eviatar (1995). The rigid, the fuzzy, and the flexible: Notes on the mental sculpting of academic identity. *Social Research*, 62, 1093–1106.
- Zietsma, C. & T.B. Lawrence (2010). Institutional work in the transformation of an organizational field: The interplay of boundary work and practice work. *Administrative Science Quarterly*, 55, 189–221.

III

LAAJENTUMISTA JA ERIKOISTUMISTA

HALLINTOTIETEEN RAJAPINNOILLA – SOSIAALIHALLINTOTIETEEN JA TERVEYSHALLINTOTIETEEN TUTKIMUKSEN ALAN JA KOHTEN NÄKÖKULMIA

Vuokko Niiranen & Johanna Lammintakanen

Johdanto

Hallinnon tutkimus perustuu useisiin tieteenaloihin, jotka liittyvät toisiinsa teorian, teoriaan perustuvan tutkimuksen ja teoriaa toiminnassaan käyttävän tutkimuskohteen (Ahonen 1989; Salminen 1988). Soveltavat tieteet muotoutuvat ja kehittyvät tilanteissa, joissa tutkimuskohteessa ilmenevät uudet ilmiöt ja mekanismit eivät ole selitettävissä aikaisemmilla teorioilla tai malleilla. Usein niissä liikutaan kahden tai useamman tieteenalan rajapinnoilla. Artikkelimme teemana on sosiaalihallintotieteen ja terveyshallintotieteen sijainti hallintotieteen kokonaisuudessa. Sosiaalihallintotiede ja terveyshallintotiede ovat hallintotieteen teoreettisia lähtökohtia käyttäen tuoneet alalle omaa tutkimuskohdettaan ja substanssia käsitteleviä tieteellisiä avauksia. Tietoa käytetään teoreettisena jäsentäjänä erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenteellisissa ja sisällöllisissä uudistuksissa, uusiutuviissa johtamiskäytännöissä sekä näiden alojen yhteiskunnalliseen asemointiin tai asiakkuuksiin liittyvissä teemoissa.

Lähestymme artikkelin teemaa aluksi yleisesti hallintotieteen ja sitä soveltavien tieteiden tieteidenvälisyyden kautta. Käsittelemme tämän jälkeen sosiaali- ja terveyshallintotieteiden ominaispiirteitä tieteen, tutkimuskohteen ja käytännön toiminnan näkökulmista. Pohdimme myös sitä, kiinnittyvätkö sosiaali- ja terveystieteisiin kohdistuvat tutkimukset hallintotieteeseen vai kenties voittopuolisesti omaan substanssiinsa. Artikkelin tavoitteena on jäsentää näiden kahden tieteenalan kohdetta ja tutkimustiedon käyttöalaa sekä pohtia niiden tuottamien uusien näkökulmien antia ja merkitystä 2010-luvun uusien hallinnollisten ilmiöiden jäsentäjinä.

Yhteiskunnan kehitystä käsittelevä ja sen ilmiöitä tutkiva tiede, kuten hallintotiede, saa suoraan omasta tutkimuskohteestaan osan siitä tietoaineksesta, josta oppiaine muodostuu ja jonka kautta muotoutuu sen paikka tieteiden kentässä. Tutkimuksen kohde ja ala, jossa tutkimuksen tuloksia käytetään, muuttuvat ajan myötä. TietoaINEsta tutkitaan omalle oppiaineelle tyypillisestä näkökulmasta ja eri teoreettisista ja metodologisista lähestymistavoista käydään usein vilkastakin keskustelua oppiaineiden sisällä. Eri oppiaineella onkin perusteltua olla yhteisten tutkimuksen kohteiden ohella myös oma tutkimuskohteensa. (Mikkeli & Pakkasvirta 2007, 12–13.)

Hallintotiede on terveyshallintotieteen ja sosiaalihallintotieteen taustalla oleva tieteenala. Klassisia perustieteitä soveltavat uudemmat tieteenalat omaksuvat omaa alansa lähellä olevan tieteellisen kielen ja metodit, ja asemoivat näiden avulla omaa paikkaansa toisten oppiaineiden joukossa. Oppiaineen tietoista kuvaa itsestään vahvistetaan usein kuvaamalla alan kehityksen merkittäviä käännteitä, lähihistoriaa ja tieteellistä sijaintia (esim. Sinkkonen & Kinnunen 1999). Ari Salminen (2009) sijoittaa sosiaali- ja terveyshallinnon yhdeksi hallintotieteen alaksi yhdessä julkisen hallinnon ja toiminnan, alue- ja kunnallishallinnon, finanssiahallinnon sekä vertailevan hallinnon kanssa. Hallintotieteen taustalla puolestaan ovat klassiset sosiologian, valtiopöin ja taloustieteen perinteet.

Hallintotiede on oppiaineena ollut kiinteästi yhteydessä tutkimuksen kohteen ja käytännön kanssa. Esimerkiksi runsaan kolmen vuosikymmenen aikana tapahtunut julkisen sektorin organisaatioiden koon kasvu ja toiminta-alueiden laajeneminen sekä kokonaan uusien tehtäväalueiden muodostuminen näkyivät 1970-luvulta alkaen sekä hyvinvointivaltiokehityksessä että alan tutkimusteemoissa. Terveystieteille ja sosiaalihallintotieteille loivat pohjaa sosiaali- ja terveyspolitiikan vahvistuminen osana julkista sektoria sekä valtion vahva normi- ja resurssiohjaus sosiaali- ja terveyspalveluissa erityisesti 1980-luvulla ja vielä 1990-luvun puoliväliin saakka. Tieteiden kehitystarvetta tukivat myös alan professioiden monipuolistuminen sekä sosiaali- ja terveyspoliittisista kysymyksistä ja asiakkaiden asemasta käyty julkinen keskustelu.

Tutkimuskohteen muuntuessa saattaa kuitenkin käydä niin, että organisaatioiden sisäiset rakenteet, toimintaa koskeva teoria ja soveltava tiede sellaisenaan jäävät taustalle. Konkreettisesti tämä tarkoittaa esimerkiksi tilannetta, jossa hallintotiede tai erityisesti sitä soveltavat substanssittieet saattavat keskittyä kuvaamaan muuttuvaa ja kehittyvää käytäntöä, mutta ohittavat samalla laajemmat taustalla vaikuttaneet yhteiskunnalliset ja kansainväliset prosessit (Sipponen 2011). Vaarana on myös tutkimuksen kohteen tai hallinnon muutoksen ytimen liian kapea tulkinta vaikkapa voimakkaiden ammatillisten intressien ohjaamana. Esimerkiksi laajan poliittis-hallinnollisen kehityksen tunnistamisen sijaan oletetaan, että kyse on rajatummista rakenteellisista uudistuksista ja/tai ammatillisen toiminnan kehitymisestä. Tutkimuksessa saatetaan myös ohittaa byrokratian legitimitettä ylläpitävä kulttuurinen järjestelmä tai väheksyä hallinnollisen järjestelmän taustalla olevia taloudellisia edellytyksiä. (Ahonen 1989; Leemans 1976; Vartola 1979.)

Laajoja yhteiskunnallisia muutoksia tutkitaan mielellään teoreettisesti. Teorioiden on tällöin tunnistettava hallinnon ja muutosten keskeisiä mekanismeja. Teoria toimii, jos se kuvaa kestäväällä tavalla tutkimuskohdetta ja lisää ymmärrystä tutkimuksen kohteesta. Arne Leemans kuvasi 1970-luvun puolivälissä erityisesti kehittyneiden

demokraattisten yhteiskuntien julkiselle hallinnolle ominaisia piirteitä tavalla, joka on yllättävän tuttua myös 2010-luvun alkupuolella. Hallinnon organisaatiomuutoksille ovat Leemansin (1976, 2–4) mukaan tyypillisiä seuraavat piirteet:

1. Kokonaan uudet poliittiset tilanteet ja selkeät rakenteiden tai poliittisten voimasuhteiden murrokset
2. Uudet poliittiset vaatimukset, esimerkiksi julkiset palvelut, kuluttajan vapaus tai elämisen laatu
3. Institutionalisoitumiseen liittyvät muutokset
4. Professionaalistuminen, erikoistuminen sekä differentiaation ja integraation väliset muutokset
5. Toiminta-alueiden alan muutokset, organisaatioiden toiminnan alan kasvu tai supistuminen yhteiskunnassa
6. Uudet arvot ja asenteet (demokratisointi, osallistumisen aste)

Leemansin mukaan nämä muutokset edellyttävät myös hallinnon teorioilta kykyä tunnistaa uudet tilanteet ja kykyä uudistua. Muutokset ja organisaatioita koskevat uudistukset eli reformit eivät synny tai tapahdu subjektittomasti, ilman toimijoita.

Leemansin 1970-luvun puolivälissä esittämä julkisen hallinnon muutoksen teoria on pääpiirteissään relevantti 2010-luvun alkupuolellakin, vaikka muutosten prosessit ovat kehityssuunniltaan joiltain osin vastakkaisia. Voidaan kysyä, millaisia tulkintoja sosiaalihallintotiede ja terveyshallintotiede löytävät, sillä molemmat ovat syntyneet ja kehittyneet tutkimuskohteidensa murroksessa. Lisäksi molempien tieteenalojen kohteeseen liittyy nopea organisaatioiden kasvu alueilla, joissa tehtäväalue edellyttää substanssiosaamisen tai -tuntemuksen lisäksi hallinnollista osaamista ja ilmiöiden ymmärtämistä. Tämä kehitys on voimistunut erityisesti kuntasektorin 2000-luvun alussa aivan uudenvuotuisissa, perinteiset hallinto- ja professorijat ylittävissä toimintarakenteissa ja palveluprosesseissa. Uusien tieteenalojen kannalta monimuotoiset ja moniammatilliset toimintarakenteet ovat oivallisia sekä tieteen kehittämisen, poikkitieteellisen tutkimuksen että

opetuksen kannalta. Ne ovat mielenkiintoinen alue myös tutkimustiedon käyttämisen näkökulmasta. (Kaarakainen ym. 2010; Niiranen ym. 2010).

Hallintotieteen lähestymistapaan sisältyy lähtökohtaisesti kokonaisvaltaisuus. Hallintotiedettä ja tutkimuskohdetta selittävien uusien tieteenalojen – kuten juuri terveyshallintotieteen ja sosiaalihallintotieteen teoreettisena tavoitteena ja kriittisenä teemana onkin säilyttää substanssitarkastelun kehyksenä laajempi näkökulma tutkitaviin alueisiin, niiden alaan ja kohteeseen. Uusien tieteenalojen on erityisen tärkeää tunnistaa empiirisen kohteensa ohella yhteiskunnallisten muutosten piirteet, siis se, miten taustalla olevat laajemmat kokonaisuudet etenevät ja kehittyvät (Sipponen 2011).

Sosiaalihallintotieteen ja terveyshallintotieteen kehitys

Tieteen sisäiset prosessit tai ulkoiset kehitystekijät selittävät uusien tieteenalojen ja oppiaineiden syntymistä. Sisäiset ja ulkoiset kehitystekijät ovat vahvasti vuorovaikutuksessa keskenään. Sisäisiä tekijöitä ovat esimerkiksi uudet tutkimusmetodiset tavat, teoriat tai mallit tutkittavien ilmiöiden tarkastelussa, tieteenalan sisäinen eriytyminen sekä muu toiminnan integraatio- ja differentiaatiokehitys. Ulkoisia kehitystekijöitä ovat muun muassa tieteelliset valtavirrat ja niiden suuntaukset, yhteiskunnan taloudellisen ja poliittisen toimintaympäristön muutokset, kansalaisten ja palvelun käyttäjien käyttäytymisen ja arvojen muutokset sekä organisaatioiden monimuotoistuminen.

Hyvinvointivaltiollisen kehityksen myötä korostuivat sosiaali- ja terveyspalveluiden ja niiden organisaatioiden merkitys suomalaisessa yhteiskunnassa. Tähän yhdistyivät 1980-luvun ja 1990-luvun alun vahva valtion normi- ja resurssiohjaus sosiaali- ja terveyspalveluis- sa, erityisesti sosiaalialalla ammatillistumiskehitys sekä sosiaali- ja terveyspoliittisten kysymysten nousu yhteiskunnallisesti näkyviksi keskustelunaiheiksi. Kansalaisten arvoissa terveys, hyvinvointi ja

sosiaalinen turvallisuus korostuivat selvästi. Vuosituhannen lopun uudet johtamisopit, työvoiman rekrytointikysymykset sekä talouden ongelmat ovat vielä vahvistaneet sosiaali- ja terveysalalla substanssia tunnistavan johtamisen ja hallinnon tutkimuksen sekä alan yliopistopetuksen tarvetta.

Sekä sosiaali- että terveyshallintotieteen taustalta on löydettävissä edellä mainittuja kehitystekijöitä. Sosiaalihallintotiede ja terveyshallintotiede ovat oppiaineina melko tuoreita. Oleellisia uudenoppialan kehitystä edistäviä tekijöitä, alalle myönteisen toimintaympäristön lisäksi, ovat toimintaedellytykset, kuten professuurien ja muiden opetus- ja tutkimusvirkojen perustaminen sekä pääaineopetuksen tai koulutusohjelmien aloittaminen. Terveyshallintotiede ja sosiaalihallintotiede ovat tulleet yliopistollisiksi oppiaineiksi eri aikaan, terveyshallintotiede Kuopion yliopistoon jo 1970-luvun lopussa ja sosiaalihallintotiede samaan yliopistoon 2000-luvun alussa. Oulun yliopistoon terveyshallintotiede otettiin lääketieteellisessä tiedekunnassa pääaineeksi vuonna 1998 ja Vaasan yliopistossa aloitti vuonna 1992 hallintotiedelähtöinen sosiaali- ja terveyshallinto. Sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyviä kysymyksiä tutkitaan toki myös muilla tieteenaloilla. Kuitenkin, kun aloja tarkastellaan kohdennetummin juuri näillä tieteenalanimillä, niiden juuret ovat lähellä hallintotiedettä. (Kinnunen ym. 1999, 14; Sinkkonen & Kinnunen 1999, 312; Niiranen 2006.)

Terveyshallintotieteessä yhdistyvät hallintotieteelliset ja terveys-tieteelliset lähtökohdat. Jari Vuori (2005, 26–31) on kuvannut kolme erilaista orientaatiota lähestyä hallinnon ja johtamisen kysymyksiä terveydenhuollossa: 1) terveysorientaatio, 2) hallinto-orientaatio ja 3) terveyshallintotieteellinen orientaatio, joka pyrkii tarkastelemaan ilmiöitä terveyden ja hallinnon näkökulmat yhdistäen. Terveyshallintotieteen koulutukseen on pääsääntöisesti valittu alan ammattitutkinnon suorittaneita opiskelijoita. Substanssiosaajien koulutukseen painottuminen on sekä edistänyt uuden tiedon välittymistä käytännön toimintaan (Kinnunen ym. 1999, 13) että mahdollistanut osittain laajan tutkimusalueen haltuunoton, joskin tarvetta työelämän

ja tutkimuksen yhteistyön tiivistämiselle on edelleen. Myös kansainvälisesti oppialalle on leimallista sekä läheinen yhteistyö lähitieteen alojen kanssa että vahva substanssiosaamisen korostaminen (Räsänen 2005).

Sosiaalihallintotiede on teorialähtökohtiensa kautta hallintotieteeseen kiinnittyvä yhteiskuntatieteiden uusi ja niin ikään hyvin kehityksensä alussa oleva oppiaine. Sosiaalihallintotiede oppiaineena nojaa hallintotieteen teoriaperustaan ja tarkastelee tutkimuskohdettaan yhdistämällä hallintotieteellisen lähestymistavan ja substanssitieteellisen toiminnan kohteen. Näitä voivat olla esimerkiksi sosiaalityön ja sosiaalipolitiikan alueet tai sosiaalipsykologiset ja sosiologiset ilmiöt yhteiskunnassa. Sosiaalialan yhteiskunnallinen perustehtävä, monimuotoistuva ja uudistuva poliittinen ohjaus ja palvelujärjestelmät sekä sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden työ ovat tuoneet oman merkityksen ja erityispiirteensä sekä alan koulutuksen kehittymiseen että tutkimukseen. Substanssin – sosiaalialan - ymmärtäminen korostuu, mutta sen näkökulmaa määrittävät hallintotieteellinen tieto ja tiedon käyttäminen. (Joensuu & Niiranen 2011; Koivistoinen 2009; Niiranen & Laasanen 2009.)

Sosiaalihallintotieteen ja terveyshallintotieteen yhteys alan koulutukseen ja käytäntöön on näkynyt erityisen selvästi 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa valtakunnallisissa sosiaali- ja terveysalan johtamisen erikoistumiskoulutuksissa. Sosiaalihallintotiede ja terveyshallintotiede ovat olleet keskeisesti mukana koulutuksissa, joita on toteutettu yhteistyössä muiden kansallisten toimijoiden kanssa. (OPM 2004:30.) Erityisesti julkisen ja yksityisen sektorin uudet organisoitavat, lisääntyvä alan johtamisosaamisen tarve sekä julkisen sektorin uudet ohjausmekanismit lisäävät opetuksen, tutkimuksen ja käytännön toiminnan yhteistyön tarvetta (Lammintakanen ym. 2008; Niiranen & Puustinen 2011; Vuori 2005).

Tutkimuksen ja opetuksen kohteena sekä terveyshallintotiedettä että sosiaalihallintotiedettä voidaan tarkastella Kjell Eliassenia ja Jan Kooimania (1987) soveltaen kolmen eri tason vuorovaikutuksena. Ensiksi, molempien tavoitteet määritellään useimmiten yhteiskun-

nan poliittishallinnollisessa päätöksenteossa. Toiseksi, niissä tarkastellaan sosiaali- ja/tai terveyspalvelujärjestelmiä ja niiden organisaatioita suhteessa toimintaympäristöönsä sekä suhteessa sosiaali- ja terveyspolitiikkaan. Kolmanneksi, sosiaalihallinnossa ja terveyshallinnossa näkyvät organisaation sisäinen toiminta, päätöksenteon ja johtamisen mekanismit, työyhteisöjen toiminta, johtajan tehtävät ja roolit sekä näihin liittyvät ilmiöt. Hallinnossa ja johtamisessa tämä käsittää samanaikaisesti sekä henkilöstön johtamisen että prosessien, asioiden ja substanssin ohjaamisen. Koska johtaminen on sidoksissa johdettavaan substanssiin, ei tehtävien, asioiden ja henkilöstön johtamista voida aina erottaa eikä ole järkevääkään erottaa jyrkästi toisistaan. (Niiranen ym. 2010; Rissanen & Lammintakanen 2011.) Tämä kytkeytyy myös niihin vaatimuksiin, joita asetetaan lakien tasolla erityisesti sosiaalipalveluiden johtamiselle ja siihen, mitä osaamista ja millaisia johtamistaitoja johtajalta odotetaan (Niiranen 2009, 92–93).

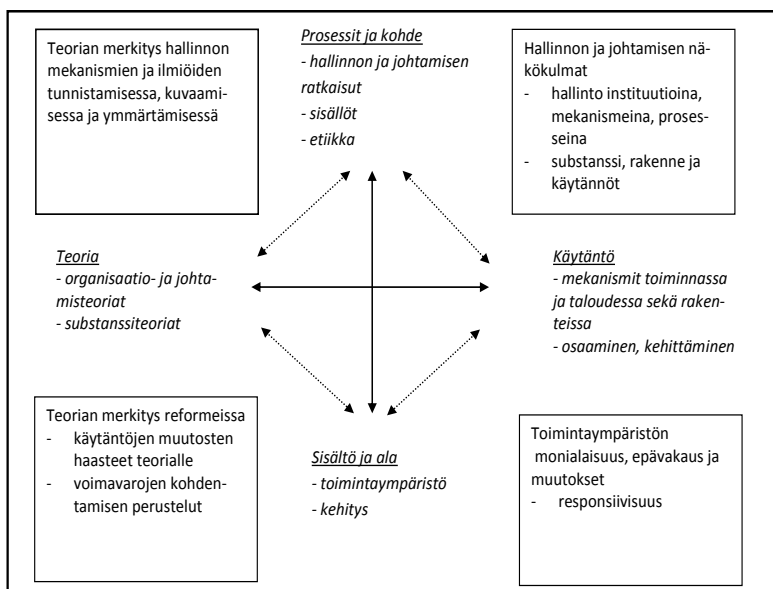
Kolme tulokulmaa sosiaalihallintotieteeseen ja terveyshallintotieteeseen: tieteenä, tutkimuskohteena ja käytännön toimintana

Tieteenä

Kaikille tieteenaloille, sekä perustieteille että soveltavammille tieteille, on yhteistä tieteen yleinen tehtävä, luontoa, ihmistä ja yhteiskuntaa koskevan tiedon ja käsitejärjestelmien tuottaminen. Tieteellisen tiedon käyttöarvo ja käytettävyys yhdistyvät esimerkiksi käytännön ilmiöiden ja mekanismien ymmärtämisessä. Kun tutkimuskohteena ovat yhteiskunnan toiminnan erilaiset instituutiot, mekanismit, toimintaprosessit ja toimijat, edellytetään perinteisen oppiainekeskeisyyden lisäksi sitä, että tutkija näkee ja tunnistaa samalla kohdealueella ja käytännön

toiminnassa vaikuttavien toisten tieteenalojen tutkimuksen (Mikkeli & Pakkasvirta 2007; Niiniluoto 1984).

Sosiaalihalintotieteen ja terveyshallintotieteen alaa ja kohdetta tieteinä ja oppiaineina voi hahmottaa seuraavan kuvion 1 kautta. Kuviossa toisen akselin ulottuvuudet ovat hallinnon teoriat vs. käytäntö ja toisen ulottuvuudet ovat toiminnan prosessit vs. sisältö (Easterby-Smith & Lyles 2005, 2–3). Kummankin akselin ulottuvuudet voidaan ymmärtää ennen kaikkea toinen toisiaan selittäviksi ja toisiaan täydentäviksi, ei niinkään vastakkaisiksi tai toisensa poissulkeviksi (Kuvio 1).



Kuvio 1. Sosiaali- ja terveyshallintotieteiden ala ja kohde. (Soveltaen Easterby-Smith & Lyles 2005, 2–3)

Teorioita tarvitaan sosiaali- ja terveydenhuollon hallinto- ja johtamistarkastelussa kolmesta eri syystä. Ensiksi; organisaatioteoriat ja johtamisteoriat auttavat ymmärtämään toimintaympäristön merkitystä

organisaatiolle ja tulkitsemaan esimerkiksi toiminnan ja sitä ohjaavien päätöksentekomekanismien muutoksen ja responsiivisuuden. Konkreettisesti tämä merkitsee tutkimustiedon käyttämistä sellaisissa toiminnan suunnittelu- ja päätöksentekotilanteissa ja johtamisessa, joissa on tavoitteena, että palvelut ja toiminta vastaavat niille asetettuja tavoitteita ja että palvelut tunnistavat asiakkaiden tarpeet ja niiden muutokset. Toiseksi; erityisesti henkilöstöjohtamisen erilaiset jäsennykset antavat johtamiselle välineitä muun muassa osaamisen johtamiseen. Kolmanneksi; sosiaali- ja terveystyön luonne ja tavoitteet sekä toiminnan kohteet ovat yhä useammin sellaisia, että niiden ymmärtäminen edellyttää yhtä organisaatiota laajempia hallinnan (*governance*) mekanismien ja verkostomaisen toiminnan periaatteiden ymmärtämistä.

Tutkimuskohteena

Mikään tieteenala ei luonnollisesti voi tutkia jotain aihetta tai aluetta yksinoikeudella. Sosiaalihalvintotiede ja terveyshallintotiede tuottavat tietoa sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmään liittyvistä yhteiskunnallisista toiminnan mekanismeista, toimintajärjestelmistä sekä substanssityön ja hallinnon välisistä suhteista. Nämä muodostavat sosiaalisen ja toiminnallisen järjestelmän ja muokkaavat niissä työskentelevien ammattilaisten työn rakennetta ja kehyksiä. Tiede ja sen käsitteet tarjoavat kielen, jonka kautta tulkitsemme ympäristöämme ja luomme sitä koskevia käsityksiä, mielikuvia ja myös käsityksiä asiantuntijuudesta, käsityksiä johtamisesta ja käsityksiä hallinnon ja vallankäytön rakenteista (Mälkiä 1998).

Tutkimuskohteena sosiaali- ja terveydenhuoltoa voidaan tarkastella osana julkista hallintoa kolmella eri tasolla; ensiksi yhteiskunnallisesta ympäristöstään käsin määrittävänä kokonaisuutena, toiseksi julkisina organisaatioina sosiaalisissa, poliittisissa ja hallinnollisissa konteksteissaan, ja kolmanneksi organisaatioiden omana sisäisenä ja välisenä toimintana (Salminen 2009).

Terveyshallintotieteen tutkimuskohteet

Terveyshallintotieteen tutkimuksen kohdealue on varsin laaja. Terveyshallintotieteen tutkimus on aiemmin ollut empiirisesti painottunutta, mutta viime vuosina myös erilaiset teoreettiseen, käsitteelliseen ja menetelmälliseen kehittämiseen tähtäävät tutkimukset ovat lisääntyneet (esim. Kivinen 2008; Lammintakanen ym. 2008; Törmänen & Paasivaara 2009). Terveyshallintotieteen tutkimuskohteet ovat perinteisesti olleet lähellä myös hoitotieteen ja terveystaloustieteen tutkimuskohteita. Kuitenkin hallintotieteellinen lähestymistapa samoihin kohteisiin on luonut terveyshallintotieteelle oman identiteetin.

Sirkka Sinkkosen ja Juha Kinnusen 1999 esittämää jäsennyttä soveltaen terveyshallintotieteen tutkimuskohteet on mahdollista jakaa neljään alueeseen: 1) poliittishallinnollinen ohjaus ja terveystaloudellisuus, 2) organisaatioiden johtaminen, muutos ja kehittäminen, 3) sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen järjestäminen sekä 4) asiakkaiden, kansalaisten ja potilaiden osallistuminen ja valinta. Sinkkonen ja Kinnunen (1999) mainitsivat tietojärjestelmät ja informaatioteknologian sovellukset aiemmassa jäsennyksessä viidentenä tutkimuskohteena, mutta tämä alue on viimeisen kymmenen vuoden aikana vahvistunut sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallinnon tutkimuskohteeksi (koulutus aloitettu 2000 Kuopion yliopistossa). Kuitenkin tietohallinnolla on edelleen yhteisiä mielenkiinnon kohteita sekä terveyshallintotieteen että sosiaalishallintotieteen kanssa. Lisäksi terveystaloudellisten palvelujen ja muun toiminnan arviointi eri kriteerein on edelleen terveyshallintotieteen tutkimuksen läpäiseviä teemoja. Edellä mainittuja tutkimuskohteita on lähestytty erilaisista teoreettisista, tieteenfilosofisista ja menetelmällisistä näkökulmista. Terveyshallintotiede ei ole sitoutunut vain joihinkin teoreettisiin tai menetelmällisiin lähtökohtiin, ja tämä heijastuu myös tutkimusparadigman monialaisuuteen ja eräänlaiseen hajanaisuuteenkin.

Sosiaalihallintotieteen tutkimuskohteet

Sosiaalihallinnon tutkimuskohteena ovat olleet esimerkiksi monet valtionhallinnon, sosiaalipolitiikan, kunnallispolitiikan, sosiaalipsykologian sekä sosiaalityön ja sitä lähellä olevien tehtävien ilmiöt. Makrotasolla on tutkittu muun muassa toimintajärjestelmiä, organisaatioita ja eri tavoin organisoitunutta toimintaa. Tähän on liittynyt näiden institutionalisoituneiden järjestelmien hallinnollisen, poliittisen ja taloudellisen ohjauksen ja päätöksenteon mekanismien ja muotojen tutkimus sekä toiminnallinen ja poliittinen päätöksenteko, asiakaslähtöisyys sekä näiden erilainen vuorovaikutus (Heinämäki 2011; Hämäläinen 2007; Joensuu & Niiranen 2011; Tolonen & Niiranen 2010.)

Lähemmäs mikrotasoa mentäessä sosiaalihallintotiede tutkii muun muassa sosiaalipalveluiden ja niiden toiminnan vaikuttavuuden, laadun ja tuloksellisuuden arvioinnin muotoja, tapoja ja keinoja. Tutkimuksen alueisiin sisältyvät myös sosiaalialan johtamisen sisällöt, tehtävät ja kvalifikaatiot, sekä erityisesti edellä aikaisemmin kuvatuissa tilanteista johtuen sosiaalialan johtamisen arvojen ja eettisten koodistojen kohtaaminen (Koivistoinen 2009; Laulainen 2005; Niiranen 2009; Niiranen ym. 2011; Sinkkonen & Laulainen 2010). Työyhteisötasolla tutkimuskohteena ovat muun muassa työyhteisöjen strateginen toimijuus, työyhteisöjen oppiminen ja osaamisen johtaminen (Laulainen 2010).

Tutkimuskohteen moni-ilmeisyyden tunnistaminen ja sen kompastuskiviä

Miten ja millaisina sosiaalihallintotiede ja terveyshallintotiede tunnistavat käytännön toiminnassa oleva tutkimuskohteet, ja erityisesti ne ongelmat, joita sosiaali- ja terveyshallinnon organisaatiotasolla nousee esille? Sosiaali- ja terveyspalveluilla on oma yhteiskunnallinen perustehtävänsä. Perustehtävän toteutukseen liittyvän hallinnon tutkimus edellyttää tehtävien institutionaalisten rakenteiden ja toiminnallisen

kontekstin ymmärtämistä. Samalla se edellyttää, että tutkijat tunnistavat eri tasoilla olevat vaikutussuhteet ja vaikutusmekanismit. Otamme esimerkiksi organisaatiomuutokset ja toiminnan uudistamisen ja toimintaan liittyvät tavoitteet, jotka ovat olleet 2010-luvun ajankohtainen ilmiö – kuten ne ovat olleet myös 1970-, 1980- ja 1990-luvuilla (vrt. Leemans 1976; Vartola 1979 ja 1992). Tähän liittyvä käsite ”tavoitteiden siirtymä” on sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiouudistuksia tutkittaessa mielenkiintoinen ilmiö (Vuori 2005, 10–12). Tavoitteiden siirtymä tarkoittaa tilannetta, jossa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista välineistä, kuten rahoituksesta, henkilöstöresursseista tai toiminnallista tuesta tulee tavoite sinänsä. Esimerkkinä voidaan todeta jonkun organisaation hallinnollisen valta-aseman vahvistaminen, ammattiryhmien välisten suhteiden muuttaminen tai jonkun profession organisatorisen valta-aseman säilyttäminen.

Hallinnon kohdalla voidaan puhua byrokratian itseintressistä tai byrokraattisen järjestelmän kyvyttömyydestä korjata toiminnassaan olevia virheitä (Crozier 1964; Vartola 2004). Miten tutkija tunnistaa tutkimuskohteessaan itseintressin tai tavoitteiden siirtymän tilanteessa, jossa puhutaan esimerkiksi resurssien niukkuudesta? Mitä nimiä tai käsitteitä annetaan tutkittaville ilmiöille? Vaikuttaako soveltavan tieteenalan tutkijan mahdollinen oma professionaalinen tausta tutkimuskohteiden valintaan tai tutkimuksen tekoon? Tai, odotetaanko soveltavan tieteen tutkijan olevan solidaarinen esimerkiksi omille aiemmille ammatillisille kollegoilleen ja kuinka tutkija omasta tutkijanasemastaan itse tunnistaa tämän?

Mielenkiintoinen ilmiö liittyy myös hallinnon differentiaatio- ja integraatiokehitykseen. Yhtäältä tarvitaan edellä kuvattua kokonaisvaltaista ja laajemmat yhteiskunnalliset kehitysprosessit ja –mekanismit tunnistavaa tutkimusotetta sosiaali- ja terveyshallintotieteiden sisällä. Toisaalta tarvitaan sekä sosiaalihallinnon että terveyshallinnon organisaatioiden ammatillisen toiminnan ja johtamisen osalta klassiset ja uudemmat erikoisalut tunnistavaa ja/tai toimialakohtaista tietoa. Sen avulla voidaan selvittää eri tehtäväalueiden perusoletusten erilaisuus tai samanlaisuus, kuten esimerkiksi käsitys asiakkaiden va-

linnan vapaudesta, hallinnontason ongelman syystä ja sen poistamisesta, eri tehtäväalueiden suhteesta toisiinsa tai toisen tehtäväalueen merkityksestä ja tieteellisestä painoarvosta (Vuori 2005, 14–15).

Olemme 2010-luvun puolivälissä tilanteessa, jossa kunnalliset sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiot ovat uudistumassa tai ne ovat jo muotoutuneet uudennlaisiksi. Esimerkiksi perinteiset ja totutut toimiala- ja organisaatorakenteet tai ministeriöidenkään ohjausmekanismit eivät enää päde uudenmuotoisten hyvinvointipalveluiden prosessien tai palvelualojen osalta (Niiranen & Puustinen 2011). Uudistuuko yhteistyö myös ministeriöiden tasolla? Käytetäänkö siellä kuntatason toimintaa ja organisointia koskevaa tutkimustietoa oman ministeriötasoisien toiminnan uudelleenorganisointiin tai ministeriöiden keskinäisen yhteistyön uudistamiseen?

Yhtenä kompastuskivenä on myös mikrotason ilmiöiden selittäminen makrotason ilmiöillä tai päinvastoin. Esimerkiksi ylimmän tason johtaja saattaa nojata päätöksensä makrotason tietoihin, vaikkapa hyvinvointipalveluja koskeviin tuottavuuslukuihin ja tarjota tähän pohjaavia malleja paikallistason organisaation ongelman ratkaisuksi. Edelleen, julkisen sektorin yhteiskunnallisen perustehtävän ongelmien ratkaisuksi tarjotaan yksityisen sektorin toiminnan tutkimuksessa luotuja ja kehitettyjä tai yksityisellä sektorilla toimivia malleja. (Vuori 2005, 15.)

Käytännön toimintana

Tutkimus, tutkimustiedon käyttäminen ja toiminnan kehittäminen kohtaavat uudella tavalla kun sosiaali- ja terveysalan organisaatioita ja työkäytäntöjä uudistetaan. Tutkimustiedon tarve lisääntyy työelämässä. Tiedon tuottamiselle muodostuu työelämässä uusi rooli osana työtä, ja tutkimuksen ja tutkimuskohteiden liitto tuottavat myös uudenlaisia kehittämisen odotuksia. Vaatimuksia tutkitun tiedon käyttämisestä luovat erityisesti yhteiskunnan monet sosiaaliset ja ta-

loudelliset ongelmat, väestön ikääntyminen sekä julkiselle sektorille kohdistuvat ristiriitaiset odotukset. Jari Vuori (2005, 16-19) nostaa esiin neljä kiinnostavaa virhemahdollisuutta tieteellisen tiedon soveltamisen ongelmista käytännön toiminnassa. Vuori kohdentaa nämä terveyshallintotieteeseen, mutta ne ovat erittäin hyvin sovellettavissa myös sosiaalihallintotieteen alueella.

1. Näkyvät hallinnollisen tiedon vajeet substanssin johtamisessa. Johtamismalleja tuotetaan yhä enemmän ja yhä erilaisempia; osa on uusia, osa lähinnä vanhoja sovellutuksia. Taustalla on usein halu saada nopeita yleisratkaisuja (syrjäytymisen ehkäisy, elämänhallinnan vahvistaminen tai terveyden edistäminen) tilanteissa joissa ongelmien vaikuttavuusketjut ovat monialaisia ja monisyisiä, eikä yhdellä yksittäisellä toimenpiteellä tai ratkaisulla välttämättä ratkaista kaikkia.
2. Annetaan erilaisia sisältöjä hallinnon ja talouden käsitteistöille tai käsitteet hallitaan heikosti. Erityisesti professionaalisessa työssä ammattilaiset ja poliittiset päättäjät saatavat puhua samoista asioista eri käsitteillä tai eri asioista samoilla käsitteillä (ks. myös Lammintakanen ym. 2008; Niiranen ym. 2011). Keskinäinen epäluulo, profession oletukset hallinnosta ja johtamisesta tai hallinnon heikko tietämys johdettavan organisaation perustehtävän luonteesta/ ammattilaisten työn monialaisuudesta liittyvät tähän ongelmakenttään.
3. Tiedeperustaltaan ja käytännön sovellettavuudeltaan erilaisen ja yhteensopimattoman tiedon käyttö. Esimerkkinä voidaan todeta puhtaasti taloustieteellinen kausaalisen mallin soveltaminen ihmisten väliseen vuorovaikutukseen tai päätöksentekoon tilanteessa, jossa ei ole osoitettavissa selviä kausaalisia syy- seuraussuhteita.
4. Syyt, seuraukset ja tarjotut ratkaisut eivät ole loogisia keskenään. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimivuutta selitetään syillä, jotka liittyvät muihin asioihin. Yleisten organisaatiostrategioiden sisällöt ja tavoitteet eivät välttämättä tunnista erilaisia organisaatiokulttuureja. Näin voi käydä esimerkiksi vahvaa professionaalista asiantuntijatietoa käyttävällä lastensuojelun tai vanhuspalvelun alueelta. Tähän saattaa kytkeytyä myös se, että vankemman hallintotieteellisen

osaamisen puuttuessa otetaan käyttöön kevyitä ja yksinkertaistettuja ratkaisumalleja, sellaisia, jotka ovat heikosti tutkittuja tai joiden soveltamiskelpoisuus suomalaisen hyvinvointipalvelujen toimintakenttään on ohutta.

Tutkimuksen näköalapaikka ja samalla tutkijoiden osaaminen punnitaan siinä, miten tunnistetaan kontekstit, edellytykset ja mekanismit ja oletetut seuraukset. Riippumatta siitä, mitä konkreettisia muutospyrkimyksiä tai uudistustavoitteita esimerkiksi sosiaali- ja terveystalve-luiden organisoinnissa esitetään, tai millä nopeudella ne suunnitellaan toteutettavaksi, muutoksen perusilmiön ymmärtäminen edellyttää että tutkimuksessa tunnistetaan ne tekijät, joiden yhteisvaikutusten tuloksena uudistamisen edellytykset muodostuvat tai rakentuvat. Käännetäänkö valtion tai kuntien hallinnon rakenteellisen muutoksen ongelma esimerkiksi organisaatiomuotojen tai omistajuuden ongelmaksi (ks. Vartola 1979, 192).

Klassiset julkishallinnon tutkijat korostavat edelleen käytännön toiminnan kontekstien ymmärtämisen ja kokonaisuuden tunnistamisen tärkeyttä silloinkin, kun liikutaan soveltavien tieteiden sisällöllisissä kysymyksissä, niiden substanssiperustaisessa hallinnossa, organisaatiotasoilla tai johtamisen ilmiöissä (Sipponen 2011). Siten tämä on myös sosiaalihalintotieteen ja terveyshallintotieteen ydinkysymyksiä.

Sosiaalihalintotieteellisen ja terveyshallintotieteellisen tiedon käyttäminen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa

Edellä kuviossa 1. kuvasimme teorian ja käytännön välistä ulottuvuutta. Sekä tieteessä että käytännön toiminnassa nousee toistuvasti esille tieteen ja käytännön välinen suhde, tutkimustulosten käytettävyys tai käyttöarvo ja kysymys tieteellisen tiedon välittymisestä tutkijoilta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Tiedon käyttäminen – tai prak-

tisemmin tiedon hyödyntäminen- on yhä useammin ilmiönä myös tutkimuksen kohde ja samalla se on myös hallinnollisten ohjeiden ja uusien, tieteen käyttöaloja edistävien kehittämishankkeiden tavoitteena. Erityisesti terveydenhuollossa on keskusteltu jo kauan näyttöön perustuvasta toiminnasta, jolla on viitattu tietyn tutkimuksellisin perustein tuotettuun tietoon (esim. Black 2001). Ongelma tieteen ja käytännön välissä ei ehkä niinkään ole aina tulosten sopimattomuus käytettäväksi tai käytännön päättäjän haluttomuus käyttää tietoa, vaan ongelma saattaa olla tulosten välittymisprosessissa (Laaksovirta 1986, 220–221).

Sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisessa, hallinnossa ja poliittisessa päätöksenteossa edellytetään päätöksentekoprosesseilta yhä parempaa läpinäkyvyyttä ja päätöksiltä selkeitä perusteluja. Sama vaatimus kohdentuu myös sosiaalipalveluihin ja 2010-luvun puolivälissä erityisesti valtiota ja kuntia koskevan poliittisen päätöksenteon perusteluihin ja päätösten vaikuttavuuden arviointiin (esim. Jalonen 2010; Joensuu & Niiranen 2011; Kortenieniemi & Borg 2008; VNK 2011). Tutkimuksellisesti tuotettu tieto ei kuitenkaan yksin riitä ratkaisemaan sosiaali- ja terveydenhuollon monimuotoisia päätöksenteon tilanteita ja se antaa vain harvoin ehdottomia, yksiselitteisiä perusteluja.

Tutkimustiedon käyttämistä – tai oikeastaan käyttämisen puutteita ja käytön vajeita on käsitelty paljonkin eri yhteyksissä. Kriittiki on kohdistunut niin päätöksentekijöihin, instituutioihin kuin tiedeyhteisön edustajiin. Useissa politiikkatieteisissä tutkimuksissa on todettu, ettei tieteellinen tieto välity riittävästi suoraan poliittiseen päätöksentekoon, tai että tieto tarjotaan sellaisessa muodossa, etteivät päättäjät voi käyttää sitä (esim. Davis & Howden – Chapman 1996; Weiss 1986). Toisaalta, erityisesti kuntatason poliittisen päätöksenteon tutkimukset osoittavat myös, että luottamushenkilöt kyllä käyttävät tutkimustietoa, mikäli sitä on heidän saatavillaan päätöksentekotilanteessa ja mikäli se on muodoltaan käyttökelpoista ja juuri siihen päätöksentekotilanteeseen soveltuvaa (Askim 2005; Niiranen & Stenvall 2009; Weiss 1986). Onko tutkijoiden tuottama ja raportoima tieto todella käyttökelpoista sosiaali- ja terveystieteiden

päätöksenteossa, ja mihin rooliin tutkijat sijoittuvat, jos he antavat päättäjille suoria toimintamalleja?

Tieteellisen tiedon käyttämiseen liittyy kuitenkin useita ongelmia: 1) tutkijat eivät välttämättä tunne päätöksenteon prosesseja ja heidän odotuksensa tutkitun tiedon hyödyntämiseen ovat epärealistisia; 2) päätöksentekijät eivät aina tunne tutkimusmaailmaa tai heillä on epärealistinen käsitys, millaisia ongelmia tutkimuksella voi ratkaista; 3) tieteellisen tiedon tuottamisen ja päätöksentekoprosessissa tarvittavan tiedon tarve eivät kohtaa ajallisesti; 4) tieteellinen tutkimus ei kohdennu päätöksentekijöiden kannalta olennaisiin ongelmiin, eikä se ole sovellettavissa päätöksentekoon monimuotoisessa toimintaympäristössä; 5) päätöksentekijät arvostavat tutkittua tietoa, mutta heidän on otettava päätöksenteossa huomioon myös muut kilpailevat intressit ja tavoitteet sekä valtapyrkimykset; 6) tieteellinen tieto voi olla ristiriitaista, monimerkityksellistä ja erilaisista lähtökohdista tuotettua, jolloin konsensukseen tai tiedon synteysiin on vaikea päästä (esim. eri paradigmat, tieteiden väliset näkemyserot, hajanainen tutkimustieto); 7) tieteellisen tiedon rooli päätöksenteossa on rajoitettu, päätöksenteossa vaikuttavat myös muun muassa henkilökohtaiset kokemukset, luottamushenkilön useat roolit ja sidokset, oman poliittisen ryhmän näkemykset, yhteisön arvostukset, paikallinen tietämys esim. ymmärrys toimenpideohjelman ja/tai päätöksen toimivuudesta, toteutettavuudesta ja hyväksyttävyydestä. (esim. Black 2001; Davis & Howden-Chapman 1996; Joensuu & Niiranen 2011; myös Laaksovirta 1986.)

Miten toimia, jos pidetään tärkeänä että tieteellisen tiedon käyttöala laajenee tutkimuksen kohdealueilla, esimerkiksi käytännön hallinnossa ja johtamisessa? Yksi mahdollisuus tiedon käytettävyyden parantamiseen on kehittää tiedon tuottajien ja käyttäjien välistä interaktiivista tiedonvaihtoprosessia, jonka pyrkimyksenä on sekä lisätä ja varmistaa tutkimustiedon käyttöä erilaisissa päätöksenteon prosesseissa että mahdollistaa käytännön ja poliittisen päätöksenteon näkökulmasta relevanttien tutkimuskysymysten tunnistaminen. Tutkimukset toteutetaan usein yhteiskunnan varoilla, joten

yksi keskeinen idea on saada “rahalle vastinetta”, mutta myös tukea käytännön toiminnalle. (Jacobson 2007; Mitton ym. 2007.) Siksi tutkijoiden on sosiaali- ja terveyshallintotieteessä tärkeää tunnistaa, millaisia päätöksiä valmistellaan kansainvälisesti, kansallisesti tai paikallisesti, mihin tarpeeseen tietoa välitetään ja missä tilanteessa tietoa tarvitaan. Tieto ei välity passiivisesti, vaan se edellyttää ihmisiä, kuuntelemista, ymmärtämistä sekä vuorovaikutteista sitoutumista ja keskustelevuutta tutkimustiedon tuottajien ja sen käyttäjien välillä. (Esim. Lavis ym. 2003; Mitton ym. 2007.) Tämä toimintatapa on varsin perusteltu myös silloin, kun arvioidaan tieteeseen perustuvan oppialan sisältöä ja opetuksessa tuotettavien, tutkimuksen kohdetta koskevien mielikuvien välittymistä opiskelijoille. Konkreettisesti kysymys on siitä, onko tutkimuksella elävä yhteys käytäntöön ja mitä tutkijat ja opettajat tietävät ja ymmärtävät siitä todellisuudesta, jota he tutkivat ja opettavat.

Soveltavina tieteenaloina sosiaalihallintotieteelle ja terveyshallintotieteelle asetetaan runsaasti odotuksia ja vaatimuksia myös käytäntöä kehittävän tiedon tuottamiseksi. Vaikka alan ammattilaisten koulutuksessa ja työkäytäntöjen muodostumisessa tutkimuksella on vahva asema, käytännön toimintaa ohjaavat usein monimutkaiset sosio-kulttuuriset lainalaisuudet ja perinteet. Niiden muuttaminen on osoittautunut käytännössä vaikeaksi. Vakava kysymys kaikilla hallintotieteen aloilla on se, kuinka tutkittu tieto muuttuisi toimivaksi käytännöksi. Vai voiko se muuttuakaan? Millä tavoin sosiaali- ja terveyshallintotieteessä tuotettua tietoa sitten voidaan käyttää käytännön toiminnan kehittämiseksi?

Tiedon käyttäminen päätöksenteossa ei ole kuitenkaan vain päätöksentekijöiden ongelma. Vaatimukset kohdistuvat yhtä voimakkaana alan opetukseen ja tutkimukseen. Sosiaalihallintotieteen ja terveyshallintotieteen odotetaan oppialoina kykenevän kouluttamaan työelämäänsä tiedon tuottamiseen ja käyttämiseen päteviä hallinnon ja johtamisen asiantuntijoita. Molemmat tehtäväalueet edellyttävät yhä enemmän myös tieteen, tutkimuksen, opetuksen ja työelämän keskinäistä vuorovaikutusta.

Johtopäätökset ja pohdinta

Olemme edellä tarkastelleet sosiaalihallintotieteen ja terveyshallintotieteen alaa suhteessa hallintotieteeseen. Tiivistämme tässä keskeiset havainnot tieteen, tutkimuskohteen ja käytännön toiminnan näkökulmista.

Tieteenä

Sosiaalihallintotiede, terveyshallintotiede ja myös hallintotiede kohtaavat tieteen yleisiä muutostrendejä 2010-luvulla. Tiede monialaistuu, sen käsitteet monipuolistuvat, aikaisempia ja uusia käsitteitä yhdistetään ja uusia tieteellisiä rajapintoja syntyy. Tiedeyhteisöt laajenevat jatkuvasti; uusia tutkijoita, oppiaineita, tutkimusryhmiä tulee osaksi tiedeyhteisöä. Myös tutkijoiden ajattelu monimuotoistuu. Tiedon välittäminen omalle tiedeyhteisölle ja oman tiedeyhteisön ulkopuolisille on myös pätevyys- ja osaamiskysymys. Jos puhutaan kauan ja voittopuolisesti samoilla käsitteillä, onko silloin vaarana se, että uusille näkökulmille ja tulkinnoille ei ole sijaa. Jos taas käytetään täysin uudenlaisia käsitteitä tai tutkimusilmiöitä tarkastellaan selvästi aiemmasta poikkeavasta näkökulmasta, saattaa tiedeyhteisö tulkita tiedon tarpeettomaksi, väärin tutkituksi tai väärin kohdennetuksi. Hajaantuuko hallintotieteellinen tutkimus uusia ilmiöitä tunnistavaan suuntaan vai pirstoutuuko se yhä pienempiin osiin? Näiden tieteenalojen yhtenä kriittisenä kysymyksenä on tieteenalojen kehityksen ja tutkimusperinteen tunteminen ja välittäminen myös uusille tutkijoille. Ilman historian tuntemusta on tieteenalojen tietoinen kehittäminen vaikeaa.

Vaikka hallintotieteellä on merkitystä tässä tarkasteltujen oppialojen ”tukijalkana”, olemme havainneet sosiaalihallintotieteen ja terveyshallintotieteen relevanssin tutkimuksissa siten, että tarvitaan omia, hallintotieteeseen nojaavia mutta siitä substanssin suuntaan kehittäviä tieteellisiä näkökulmia. Puhdas hallintotiede tutkimuksen alana ja puhdas organisaatioiden, päätöksenteon ja johtamisen

tutkimus ilman substanssikiinnittyneisyyttä eivät anna näille soveltaville tieteenaloille riittävästi välineitä. Hallintotiede sellaisenaan ei myöskään riitä selittämään sosiaali- ja terveyshallinnon ilmiöitä eikä tiedon käyttö toiminnassa tai tutkimustiedon muuttuminen käytännöiksi etene. Sama pätee myös toisinpäin. Yksinomaan substanssiin nojautuminen ei kehitä sosiaali- tai terveyshallintotiedettä.

Poikkitieteellisyys merkitys soveltavassa hallintotieteessä ei saisi olla itsestäänselvyys vaan tiedostettu ja tietoinen toimintatapa. Ei ole kysymys vain siitä, että tehdään tutkimusta tarkoin rajatulla alueella, jonka ymmärtämiseen tarvitaan eri tieteenalojen tuoma tietoa. Se voi olla myös pyrkimys luoda uutta laajempaa (metatieteellistä) näkökulmaa uusiin ilmiöihin (Mikkeli & Pakkasvirta 2007). Poikkitieteellinen toimintatapa on luonnollisesti myös yksi uusien tutkimusalojen tapa vakiinnuttaa omaa asemaansa tiedekentässä, klassisempien ja paikkansa lunastaneiden tutkimusalojen keskellä, sitä ei käy kieltäminen.

Tutkimuskohteena

Sosiaalihallintotieteen ja terveyshallintotieteen tutkimuskohteet ovat muutoksessa. Niin organisaatiot, rakenteet kuin toiminnan sisällötkin uusiutuvat jatkuvasti. Tutkimuskohteen ja käytännön toiminnan osalta olemme tilanteessa, jossa uudet organisoinnin tavat murtavat perinteiset tutkimuskohteiden hallinnonalareviirit. Laajempien yhteiskunnallisten mekanismien, organisaatioiden toimintatapojen ja johtamisen välineiden ja johtamisosaamisen väliset suhteet muuttavat muotoaan. Näiden uusien ilmiöiden tutkiminen edellyttää kuitenkin johdettavan hallinnonalan ja tehtäväalueen sekä perustehtävän ja siihen liittyvien mekanismien ymmärtämistä. Substanssitiiede tuo tämän alan tutkimukseen omat näkökulmansa. Siksi muuntuva tutkimuskohde on mahdotonta tarkastella vain yhden tieteenalan käsitteillä ja siten tarvitaan omia soveltavia tieteenaloja.

Tutkimuskohteen muutokset edellyttävät myös tieteeltä kykyä nähdä ja ymmärtää mitä tutkimuskohteissa tapahtuu. Siksi tarvitaan myös kriittistä itsetutkiskelua, kuinka hyvin olemassa olevat teoriat, käsitteelliset jäsennykset ja menetelmälliset mahdollisuudet ottavat haltuun tutkimuskohdetta. Mitä mahdollisesti jää näkemättä? Tämän vuoksi soveltavilta tieteenaloilta tarvitaan myös kykyä uusiutua ja muokata tieteellisiä menetelmiä ja lähestymistapoja.

Käytännön toimintana

Soveltavina tieteenaloina sosiaalihalintotiedettä ja terveyshallintotiedettäkin arvioidaan usein tiedon käyttämisen näkökulmasta. Tällöin kysymykseksi nousee se, miten tutkimustietoa käytetään käytännön päätöksenteossa, hallinnossa ja johtamisessa. Mikä sija tutkimustiedolle annetaan, kuka sen antaa ja millainen historiallinen kestävyys tutkimustiedon käytöllä on? Nouseeko tutkimustiedon käyttäminen – tai jopa tutkimustiedolla legitimointi meta-arvon asemaan sosiaali- ja terveyshallinnossa? Usko tieteellisen tutkimuksen voimaan on ollut vahva julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen kehittämisessä, kirjoitti Matti Heikkilä jo 1990-luvun alussa (Heikkilä, 1991). Usein julkisella sektorilla tutkimus tilataan päätöksenteon jälkeen, jolloin tutkimuksen tehtävänä on arvioida päätösten seurauksia, kohdentumista ja vaikutuksia. Voidaan myös kysyä, saako kriittinen tutkimus julkisuutta ja kenellä on valta arvioida tutkimustulosten käytettävyyttä. Sekä sosiaali- että terveydenhuollossa ammattiryhmät ja ammatillinen työ ovat keskeisiä, jolloin oman työn korkea teoreettinen hallinta korostuu. Mutta, kykenevätkö vahvat ammattiryhmät nousemaan professionaalisen itseintressin yläpuolelle ja tekemään esimerkiksi poikkitieteellistä tai poikkiprofessionaalista tutkimusta hallinnon ja johtamisen aloilla ja millä ehdoilla he sitä tekevät? Entä miten käy kokonaisuuksien hahmottamisen aloilla, jotka ovat kuitenkin edelleen sektoroituneita ammattiryhmittäin, mutta myös toiminnoittain? Oma paikkaansa vahvistavan uuden tieteenalan houkutus voi olla se, että kyseinen ala

rakentaa tiedeyhteistyötä ensisijaisesti oman alan tutkijoiden kanssa ja samalla sulkee ovia poikkitieteelliseltä yhteistyöltä (Heikkilä 1991, 223–225; Mikkeli & Pakkasvirta 2007, 192–193).

Yhteiskuntatieteiden tuottamat tulokset tulevat usein käytetyiksi vain jos ne sopivat yhteen aikaisempien tietojen ja kokemusten kanssa. Tämä pätee myös sosiaalihallintotieteen ja terveyshallintotieteen tutkimuksen tuloksiin. Tutkimustiedon hyväksikäyttämistä voi vaikeuttaa yhteiskunnan kolme kehityssuuntaa. Ensiksi, hallinnon poliittisuus, jolloin poliittiset näkökohdat saattavat ohittaa tieteellisellä tiedolla perusteltuja ratkaisuja. Toiseksi, päätöksenteon eksistentiaalinen luonne, jolloin ensin tehdään ratkaisu ja sen jälkeen etsitään perustelut. Kolmanneksi, hallinnon ammatillinen erikoistuminen, joka saattaa keskittyä yhden tieteenalan suosimiseen muiden kustannuksella (myös Lampinen 1985, 22; 56–57; Leemas 1976; Vartola 1992).

Lopuksi nostamme vielä esille hallintotieteelliseen tutkimukseen lähtökohtaisesti sisältyvän tieteellisen kriittisyyden ja riippumattomuuden oletuksen. Hallintotiedettä soveltavilla tieteenaloilla tutkijoiden on oltava tietoisia myös siitä, miten he suhtautuvat olemassa olevaan tilanteeseen sekä vallitseviin käytäntöihin. Valitaanko hallinnon kehityssuuntien kyseenalaistaminen niiden toteamisen sijaan tai hallinnon tutkimuskohteiden analyttinen valinta ajalehtimisen sijaan? Kuka ohjaa, kuka johtaa tutkimusta – rahoittajien tarjolle asettamat teemat, professionaaliset intressit vai joku muu? Mitä tällöin jää tutkimuskohteista tutkimatta tai millaisia tutkimuskohteita jää kokonaan huomioimatta? Tieteellä kuuluu olla lähtökohtaisesti kriittinen perusasenne tutkimuskohteeseensa. Tämä edellyttää myös sosiaalihallintotieteessä ja terveyshallintotieteessä erilaisten sisäänrakennettujen ajattelumallien tunnistamista, siis myös tieteellistä lukeisuutta.

Kiitämme terveyshallintotieteen professori Jari Vuorta hedelmällisestä ajatuksen vaihdosta tutkimuskohteen jäsentämiseen liittyen.

Lähteet

- Ahonen, Pertti (1989). *Hallinto hallintana. Hallinnon teorian avaimet*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Askim, Jostein (2008). Determinant of performance information utilization in political decision making. Teoksessa van Dooren, Wouter & Van de Walle, Steven (Eds.), *Performance information in the public sector. How it is used* (s. 125–139). Macmillan: Palgrave.
- Black, Nick (2001). Evidence based policy: Proceed with care. *British Medical Journal*, 323(7307), 275–278.
- Crozier, Michel (1964). *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Davis, Peter & Howden-Chapman, Philippa (1996). Translating research findings into health policy. *Social Science & Medicine*, 43(5), 865–872.
- Easterby-Smith, Mark & Lyles, Marjorie A. (2005). Introduction: Watersheds of organizational learning and knowledge management. Teoksessa Easterby-Smith, Mark & Lyles, Marjorie A. (Eds.), *Handbook of organizational learning and knowledge management* (s. 1–15). Malden: Blackwell Publishing.
- Eliassen, Kjell & Kooiman, Jan (1987). *Managing public organizations. Lessons from contemporary European experience*. London: Sage Publications.
- Heikkilä, Matti (1991). Sosiaalitutkimuksen mahdollisuuksista hallinnossa. *Politiikka*, 33(3–4), 221–225.
- Heinämäki, Liisa (2011). *Valtionhallinnon ohjelmajohtaminen ja kansalliset ohjelmat kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa 2000-luvun Suomessa*. Väitöskirjan käsikirjoitus.
- Hämäläinen, Varpu (2007). *Kenen vanhuspolitiikkaa? Vanhuspolitiikka ja vanhuspoliittiset toimijat kunnassa*. Sosiaalihallintotieteen lisensiaatintutkimus. Sosiaalityön ja sosiaalipedagogiikan laitos. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Jacobson, Nora (2007). Social epistemology: theory for the "fourth wave" of knowledge transfer and exchange research. *Science Communication*, 29(1), 116–127.
- Jalonen, Harri (2010). Informaation välttäminen kunnallisessa päätöksenteossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 38(1), 38–67.
- Joensuu, Minna & Niiranen, Vuokko (2011). *Local government dualism revisited – Actorship and deliberation in the local government decision-making*. EGPA 2011 Governance of Public Sector Organization. Permanent Study Group IV: Local Governance and Democracy.
- Kaarakainen, Minna & Niiranen, Vuokko & Kinnunen, Juha (toim.) (2010). *Rakenteet muuttuvat – mihin suuntaan? Sosiaali- ja terveyspalvelut*

- PARAS-hankeessa*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia 6. Helsinki: Itä-Suomen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.
- Kinnunen, Juha & Meriläinen, Pirkko & Vehviläinen-Julkunen, Katri (1999). Terveystieteiden monialainen tutkimus ja yliopistokoulutus – suunnistuspoluilla tiedon valtateille. Teoksessa Kinnunen, Juha & Meriläinen, Pirkko & Vehviläinen-Julkunen, Katri & Nyberg, Tiina (toim.), *Terveystieteiden monialainen tutkimus ja yliopistokoulutus – suunnistuspoluilla tiedon valtateille*. Professori Sirkka Sinkkoselle omistettu juhlakirja (s. 11–17). Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 74. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Kivinen, Tuula (2008). *Tiedon ja osaamisen johtaminen terveydenhuollossa*. Kuopion yliopiston julkaisuja. E. Yhteiskuntatieteet 158. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Koivistoinen, Mari (2009). *The communicational challenges of social organisations*. Master's Thesis. Social Management. Department of Health Policy and Management. Kuopio: University of Kuopio.
- Korteniemi, Pertti & Borg, Pekka (2008). *Kohti näyttöön perustuvaa ammattillista käytäntöä?* Työpapereita 23. Helsinki: Stakes.
- Laaksovirta, Tuula H. (1986). *Tieteellisen tiedon välittyminen yhteiskuntaan*. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 210. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Lammintakanen, Johanna & Kivinen, Tuula & Kylmä, Jari & Kinnunen, Juha (2008). Käsitemallin tutkimuksen soveltaminen terveyshallintotieteessä – esimerkkinä Rodgersin käsitemallin menetelmä. *Hallinnon Tutkimus*, 27(4), 1–11.
- Lampinen, Osmo (1985). *Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen hyödyntäminen poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa*. Suomen Akatemian julkaisuja 6/1985. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Laulainen, Sanna (2005). *Ikääntyneen parhaaksi yhteisin voimavaroin: tuloksellisuuden arviointi Kajaanin vanhuspalveluissa*. OSAATKO-KARTUKE -hankkeen julkaisuja 5. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Laulainen, Sanna (2010). *”Jos mittää et anna niin mittää et saa”: strateginen toimijuus ja organisaatiokansalaisuus vanhustyössä*. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in social sciences and business studies, 9. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.
- Lavis, John & Robertson, Dave & Woodside, Jennifer & McLeod, Christopher & Abelson, Julia & the knowledge transfer study group (2003). How can research organisations more effectively transfer research knowledge to decision makers? *The Millbank Quarterly*, 81(2), 221–248.
- Leemans, Arne F. (1976). Overview. Teoksessa Leemans, Arne F. (Ed.), *The management of change in government* (s. 1–64). The Hague: Martinus Nijhoff.

- Mikkeli, Heikki & Pakkasvirta, Jussi (2007). *Tieteiden välissä? Johdatus monitieteisyyteen, tieteidenvälisyyteen ja poikkeutieteellisyyteen*. Helsinki: WSOY.
- Mitton, Craig & Adair, Carole & McKenzie, Emily & Patten, Scott & Perry, Brenda (2007). Knowledge transfer and exchange: review and synthesis of the literature. *The Millbank Quarterly*, 85(4), 729–768.
- Mätkä, Matti (1998). Kieli, vuorovaikutus ja valta tietoyhteiskunnassa. *Helsingin Tutkimus*, 17(3), 15–48.
- Niiniluoto, Ilkka (1984). *Johdatus tieteenfilosofiaan. Käsitteen- ja teorianmuodostus*. Keuruu: Otava.
- Niiranen, Vuokko (2006). Reformia, rakenteita ja retoriikkaa. Teoksessa Aarrevaara, Timo & Stenvall, Jari (toim.), *Kriittinen ajankuva* (s. 60–81) Tampere: Tampere University Press.
- Niiranen, Vuokko (2009). Johtamisen pätevyys ja sosiaalialan johtamisen kelpoisuudet. Teoksessa Arajärvi, Pentti & Korhonen, Anne (toim.), *Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet- aiheen kartoitusta* (s. 83–95). Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 24. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Niiranen, Vuokko & Laasanen, Annika (2009). Sosiaalialalla tarvitaan vahvaa strategista johtamista. *Sosiaalitalo*, 97(10), 19.
- Niiranen, Vuokko & Lammintakanen, Johanna & Sihvonen, Maarit (2010). Tiedolla johtaminen strategisen johtamisen välineenä – JOHTAVAT tutkimushanke. Teoksessa Saastamoinen, Sari (toim.), *Julkinen kunta. Media, viestintä ja vuorovaikutus* (s. 33–34). Seminaarikirja 2010. Kunnallistieteen päivät 2010. Tampere: Kunnallistieteen yhdistys.
- Niiranen, Vuokko & Puustinen, Alisa (2011). *Kuka johtaa kunnan sosiaali- ja terveyspolitiikkaa? Sosiaali- ja terveyspalvelut, niiden uudistus ja johtamisen mekanismit kunta- ja palvelurakenteiden uudistuksessa*. Artikkelikäsikirjoitus.
- Niiranen, Vuokko & Seppänen-Järvelä, Riitta & Sinkkonen, Merja & Vartiainen, Pirkko (2011). *Johtaminen sosiaalialalla*. Helsinki: Gaudeamus. 2. painos.
- Niiranen, Vuokko & Stenvall, Jari (2009). Synerginen arviointitieto – mahdollisuus vai mahdottomuus. Teoksessa Rajala, Tuija & Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.), *Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin* (s. 296–309). Taloustieteiden laitos. Tampere: Tampereen yliopisto.
- OPM (2004:30). *Sosiaali- ja terveysalan johtamiskoulutustyöryhmän muistio*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:30. Opetusministeriö, koulutus- ja tiedepolitiikan osasto. Helsinki: Valtionneuvosto.
- Rissanen, Sari & Lammintakanen, Johanna (2011). *Sosiaali- ja terveysjohtaminen*. Helsinki: WSOYPro Oy.

- Räsänen, Hanna (2005). *Terveyshallintotieteen koulutus arvioinnin ja kehittämisen kohteena: koulutuksesta valmistuneiden näkökulmia*. Pro gradu -tutkielma, Terveyshallinnon ja -talouden laitos. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Salminen, Ari (1988). Julkishallinto yhteiskuntatieteenä. *Hallinnon Tutkimus*, 7(4), 290–294.
- Salminen, Ari (2009). *Hallintotiede*. Helsinki: Edita Prima Oy. 9.p.
- Sinkkonen, Merja & Laulainen, Sanna (2010). Sosiaalialan johtajien kohtaamat eettiset ristiriidat. *Janus*, 18(3), 225–242.
- Sinkkonen, Sirkka & Kinnunen, Juha (1999). Terveystieteiden eriytymisprosessi, terveystieteiden identiteetti ja suhde lähitieteisiin. *Hoitotiede*, 11(6), 311–323.
- Tolonen, Eija & Niiranen, Vuokko (2010). Kuntien vanhuspalvelujen ohjaus. *Premissi*, 5(6), 52–55.
- Törmänen, Outi & Paasivaara, Leena (2009). Systemaattinen analyysi tutkimusmenetelmänä – sovellus tekstiaineistoon terveyshallintotieteellisessä tutkimuksessa. *Hallinnon Tutkimus*, 28(5) 13–27.
- Vartola, Juha (1979). *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratia-teoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa*. Acta Universitatis Tamperensis ser. A vol. 103. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vartola, Juha (1992). Onnistuuko julkisen hallinnon uudistus tällä kerralla? Teoksessa Anttila, Päivi & Pukkila, Tarmo (toim.), *Suomi suosta. Kansallisen strategian aineksia* (s. 38–44). Acta Universitatis Tamperensis ser B vol 39. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vartola, Juha (2004). *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- VNK (2011). *Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi*. Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarviointien kehittämistyöryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2011. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Vuori, Jari (2005). Terveysjohtaminen ja -hallinto tieteenalana. Teoksessa Vuori, Jari (toim.), *Terveys ja johtaminen. Terveyshallintotiede terveydenhuollon työyhteisöissä* (s. 10–33). Helsinki: WSOY.
- Weiss, Carol H. (1986). Research and policy-making: A limited partnership. Teoksessa Heller, Frank (Ed.), *The use and abuse of social science* (s. 214–235). London: Sage Publications.
- Kansleri Kauko Sipposen puhelinhaastattelu 6.5.2011/Vuokko Niiranen (Sipponen 2011).*

TALOUSHALLINTOTIETEIDEN ASEMA JA TULEVAISUUS – TAPAUSESIMERKKINÄ TAMPEREEN YLIOPISTO

Jan-Erik Johanson & Lasse Oulasvirta & Jarmo Vakkuri

Johdanto

Taloushallinto- ja talousjohtamispainotteisista hallintotieteistä puhuttaessa voidaan käyttää lyhyempää ilmaisua taloushallintotieteet. Tampereen yliopistossa näihin on laskettavissa kunnallistalous sekä finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi. Taloushallintotieteet keskittyvät julkisen talouden hallintoon ja hallintaan. Tässä yhteydessä voidaan erottaa opetuksen ja tutkimuksen kohteina julkissektorin osista erityisesti kunnat, valtio ja Euroopan unioni sekä julkisten ja yksityisten talouden toimijoiden suhteet ja uudet rajapinnat mukaan lukien kolmannen sektorin toiminta, kuntien ja valtion liiketoiminta sekä näihin liittyvät yhteistyön ja kilpailun rakenteet. Taloushallinto voidaan määritellä hallinnon osaksi, johon kuuluu taloudenhoidon suunnittelu, päätöksenteko, toimeenpano, seuranta ja valvonta (Valtion budjettisanasto 2001, 93). Hallinnan käsitteellä taas viitataan julkisen talouden eri osapuolten koordinaatioon ja kokonaisuuden hallintaan. Tämän kokonaisuuden hallinta aiheuttaa tulevaisuudessa erityisiä paineita niin Suomessa kuin kansainvälisesti.

Hallinnon tutkimus määrittyy aina osaltaan tutkimuskohteisaan tapahtuvien muutosten perusteella. Tämä koskee myös talouspainotteisia hallintotieteitä. Suomessa julkisen sektorin osuus on noin puolet bruttokansantuotteesta ja reilu viidesosa työvoimasta. OECD-maiden vertailussa nämä osuudet ovat keskimääräistä korkeammat (OECD 2009). Pohjoismaissa sotien jälkeinen aika erityisesti 1960-luvun lopulta aina 1980-luvulle asti oli hyvinvointivaltioiden rakentamisen aikaa julkisten palveluiden ja etuisuuksien kasvun kautta. Makrotaloudellisen kasvun kautta leimasivat myös julkisen sektorin resurssien kasvu sekä vallassa ollut traditionaalinen hallintomalli, jota erityisesti taloushallinnossa voidaan kutsua kameraaliseksi taloushallinnoksi. Tämä ilmeni esimerkiksi siinä, että julkisten talouksien hoito kehittyi käytännön kautta ilman vahvoja teoreettisia malleja. Lisäksi taloudenhoidossa korostuivat yksityiskohtainen valvonta ja normien noudattaminen. Huomiota herättävä piirre oli myös talouden ja varsinaisen toiminnan näkeminen erillisenä. Tässä oli selkeä ero nykyiseen tulosohjauskulttuuriin, jossa toiminta ja talous liitetään kiinteästi yhteen (Meklin 2002, 13–15). Nämä lähtökohdat ovat vaikuttaneet myös opetuksessa ja tutkimuksessa.

1980-luvun jälkeen paineet julkista taloudenhoitoa kasvoivat, syynä tähän olivat erityisesti NPM eli uusi julkisjohtaminen, joka etsi ideoita ja malleja liiketaloustieteen puolelta, sekä toisaalta ankara lama, joka romahdutti julkissektorin talouden perustan. Nämä paineet vaikuttivat julkisen taloudenhoidon muutokseen ja paineisiin omaksua tehokkaiksi oletettuja liikeyritysten johtamisen ja laskennan malleja ja käytänteitä. Samalla sekä valtion että kuntien budjettitalouksista on siirretty toimintoja budjettitalouden ulkopuolelle liikelaitostamalla ja yhtiöittämällä toimintoja. Tilaja-tuottajamallit, kilpailuttaminen ja ostopalvelujen lisääntyminen merkitsevät sitä, että yksityiset yritykset hoitavat entistä enemmän myös julkisia palvelutehtäviä, mikä tuottaa taloudellisen ohjauksen ja sen tutkimuksen kannalta mielenkiintoisia julkisyksityisiä tuotannon muotoja.

Vaikka taloushallintotieteiden kehitykseen vaikuttavat empiiristen tutkimuskohteiden institutionaalinen muutos, kansalliset ja kan-

sainväliset poliittis-hallinnolliset reformit sekä yleiset yhteiskunnalliset prosessit, taloushallintotieteiden kehitys määrittyy myös hyvin ajattomien teoreettisten näkökulmien valossa. Taloushallintotieteet nojautuvat tutkimuksellisesti näkökulmaan siitä, miten niukkoja taloudellisia ja inhimillisiä voimavaroja kyetään hallitsemaan mahdollisimman tehokkaasti. Resurssit ovat aina niukat suhteessa kansalaisten muuttuviin sekä periaatteessa rajattomiin tarpeisiin ja vaateisiin, mistä aiheutuu klassinen tehokkaan toiminnan ongelma. Niukkuuden hallinnollinen käsittelytapa ja tehokkaan toiminnan ratkaisut vaihtelevat eri aikoina. Tieteellisen tutkimuksen rooli on tunnistaa keinojen soveltuvuutta erilaisten tehokkuusongelmien ratkaisussa samoin kuin ymmärtää hallinnon muutosta toimijoiden pyrkiessä ratkaisuun tehokkuusongelmia.

Tarkoituksemme on tässä artikkelissa kuvata ja eritellä taloushallintopainotteisten oppiaineiden kehitystä ja hahmottaa niiden tulevaisuuden kehityspolkuja osana hallintotieteitä. Samassa yhteydessä kuvaamme taloushallintotieteen oppiaineita ja tutkimusta erityisesti Tampereen yliopistossa. Tarkastelu jakautuu kahteen osa-alueeseen. Käsitlemme ensin taloushallintotieteiden kehitystä kunnallistalouden sekä finanss hallinnon ja julkisyhteisöjen laskentatoimen piirissä. Esittelemme sen jälkeen oppiaineen tulevaisuuden hahmotelman strategisen julkisen talousjohtamisen tutkimusohjelmassa. Artikkelin yhteenvedossa pohdimme tutkimusympäristön ja tutkimuskohteen muutoksia taloushallintotieteiden kannalta.

Taloushallintotieteet osana hallintotieteiden kehitystä Tampereen yliopistossa ja laajemmin

Suomalaisessa ympäristössä taloushallintotieteiden kehitystä ovat määrittäneet paljolti Tampereen yliopistossa tehtyt ratkaisut. Tampereen yliopistossa on oppiaineena opetettu kunnallistaloutta 1960-luvulta asti ja siihen verrattavissa olevaa finanss hallintoa ja julkisyhteisöjen

laskentatointa 1970-luvulta lähtien. Viimeksi mainittu oppiaine on opetuksen ja tutkimuksen kohteen osalta eronnut kunnallistaloudesta siinä, että se on kohdistunut pääasiassa valtiosektoriin ja myös välilliseen julkishallintoon, josta valtio vastaa.

Niin sanotun uuden julkisjohtamisen myötä taloushallintotieteet ovat 1980-luvulta lähtien orientoituneet käsittelemään entistä enemmän julkisen ja yksityisen rajapinnassa olevaa uudenlaisia palvelujen järjestämis- ja rahoitusmalleja ja niiden edellyttämää taloushallintoa ja johtamista. Samoin julkissektorin tehostamistoimet, jotka ovat ottaneet mallia liiketaloudellisesta johtamisesta, ovat vaikuttaneet taloushallintopainotteisen hallintotieteen tutkintovaatimuksiin, joissa on pyritty ottamaan huomioon entistä paremmin yrityksen laskentatoimen keskeisten työvälineiden osaaminen (Valkama 2004; Valkama ym. 2008a ja 2008b). Teoreettisia vaikutteita oppiaineet ovat saaneet myös ns. organisaation taloustieteestä (Oulasvirta 1994) ja transaktiokustannusteoriasta.

Oppiaineiden yhteiskunnallista vaikuttavuutta todistaa se, että molemmista oppiaineista valmistuneet ovat työllistyneet hyvin taloushallinnon johto- ja asiantuntijatehtäviin paitsi valtion taloushallinnossa myös kunnallishallinnossa, kolmannella sektorilla ja yrityssektorilla. Talouden ja hallinnon rajapintojen tuntemukselle on mitä ilmeisimmin kysyntää.

Tampereen yliopisto toteuttaa merkittävän koulutusohjelma-rakenteen uudistuksen. Yliopiston oppiainerakenteiden muutokset muokkaavat myös taloushallintotieteiden oppiaineiden välisiä suhteita entistä tiiviimmiksi. Finanssihallinnon ja kunnallistalouden oppiaineiden yhdentyminen osana luotavaa Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulua voi tuottaa tarvittavaa kriittistä massaa taloudellisten ilmiöiden hallintotieteelliselle tarkastelulle. Vastaavasti likeisempi yhteys hallintotieteeseen johtamiskorkeakoulun uudessa rakenteessa on myönteinen asia tutkimuksellisen itseymmärryksen kannalta. Julkisten taloudellisten ilmiöiden tarkastelu on osa hallinnon tutkimuksen perinnettä, joka on ollut avoin myös muiden tieteenalojen näkemysten hyödyntämisessä. Tampereen yliopiston

uudessa oppiainerakenteessa politiikan tutkimus siirtyi osaksi johtamiskorkeakoulua. Poliitiikan tutkimus voi avata uuden näkemyksen julkisen talouden ilmiöihin, ja poliittisen taloustieteen näkökulmaa ajatellen opiskelijat voivat kartuttaa tietojaan entistä helpommin sekä politiikan tutkimuksen että taloustieteen alueilta.

Taloudellisiin ilmiöihin painottuneen hallinnon tutkimuksen suhde liikeyrityksiä koskevaan tutkimukseen määrittyy myös uudella tavalla. Alkuvaiheissaan yhteys voi jonkin verran heikentyä, koska kauppatieteelliset ja taloustieteelliset aineet muodostavat jatkossa oman hallinnon tutkimuksesta erillisen kokonaisuutensa johtamiskorkeakoulun sisällä.

Kunnallistalouden oppiaine

Kunnallistalouden oppiaineen kehitystä suomalaisessa ympäristössä määrittävät niin yleinen yhteiskuntapoliittinen ja historiallinen kehitys kuin Tampereen yliopiston eri ajan hetkinä tekemät ratkaisut opetuksensa organisoinnista.

Suomalainen kuntajärjestelmä alkoi hahmottua paljolti pohjois- ja keski-eurooppalaisten vaikutusten ohjaamana 1800-luvun puolivälin tienoilla. Vuoden 1865 asetus kunnallishallituksesta maalla samoin kuin vuoden 1873 asetus kaupunkien kunnallishallituksesta määrittivät uudistuvaa paikallishallintoa suhteessa kirkon ja säätyjen toimintaan. Kuntien taloudellista toimintaa koskeva viitekehys määrittyi paljolti perinteisen kameralistisen budjetti- ja hallintokäytännön mukaisesti. Keskeistä olivat rahatointa koskevat säännöt ja normit. Toisaalta paikallisen itsehallinnon roolista kansallisvaltiotasa käyty keskustelu on ohjannut kuntien talotta koskevaa ajattelua. Miten verot kerätään paikallisesti? Millaiset muutoseikat ohjaavat kuntien budjetointia ja laskentatointa? (Anttiroiko 1993) Itsenäisyyden ajan alkupuoli uusine kuntajärjestelmää koskevine sääntöineen ohjasi kuntatalouden kehitystä kohti kuntien ”finanssitaloutta”,

kuten alueen eräs pioneeri Juhana Toiviainen (1926) asian ilmaisi. Tähän aikaan liittyi ajatus kuntien ja valtion finanssitalouden yleisistä periaatteista, jota suunnitellaan, toimeenpannaan ja valvotaan samoilla lähtökohdilla ja periaatteilla. Paljolti tästä syystä erityinen ”kunnallinen” näkökulma ei ollut tutkimuksen kohteena, enemmänkin esimerkiksi yleiset verotukseen liittyvät kysymykset. Anttiroikon (1993) mukaan kunnallistalouden tutkimus on ollut perinteisesti kunnallisten taloustoimien normiperustaa ja muutoseikkoja korostavaa kunnallista finanssihallinto-oppia, jota on historiallisesti määrittänyt yhteys tietynkaltaiseen oikeuskäsitykseen ja kunnan rooliin yhteiskunnassa. Tämä on sinällään linjassa yleisen hallinto-opillisen tutkimusperinteen kanssa.

1960-luvulle ajoittuu kaksi muutostekijää. Ensiksi, nykymuotoisen hyvinvointipalvelujen järjestelmän ensiaskeleet luotiin. Tämä merkitsi uudenlaista roolia myös kuntien toiminnalle, rahoitukselle ja taloussuunnittelulle. Huolimatta tästä kunnallistalouden opetus ja tutkimus säilyi edelleen varsin teknokraattisena, kuntien taloushallinnon opetuksena ja tutkimuksena. Toiseksi kunnallistieteiden rooli vakiintui Tampereen yliopistossa. Jo 1920-luvulla Yhteiskunnalliseen Korkeakouluun (Helsinki) oli perustettu kunnallisalan oppituoleja. Kunnallispolitiikan professuuri perustettiin vuonna 1950 ja kunnallispolitiikan laitos vuonna 1960. Tämä sijoittui Yhteiskunnallisen korkeakoulun muuton jälkeen Tampereelle (Hoikka 1980). Tästä eteenpäin Tampereen yliopiston erityinen profiili kunta-alan opetuksessa ja tutkimuksessa on vahvistunut. Mainittu vahva profiili näkyi mm. siinä että huomattava osa Suomen kuntien kuntajohtajista sai oppinsa Kunnallistieteiden laitoksella.

Kunnallistalous on nähty osaksi kunnallistieteiden opetusta ja tutkimusta Tampereen yliopistossa. Tätä edisti kunnallistieteiden laitoksen perustaminen vuonna 1968. Kunnallistalouden oppiaineen merkitys on korostanut erityisesti kunnallisen ja paikallisen itsehallinnon taloudellista ulottuvuutta. Toisaalta käytäntö- ja teknokraattisesti orientoitunut opetus ja tutkimus ovat pohjautuneet, ei erityisesti taloudellisen näkökulman kysymyksiin sinällään, vaan Tampereen

yliopiston yleiseen rooliin merkittävänä käytännön kuntajohtajien, -talousvirkamiesten jne. kouluttajana. Voidaan ajatella, että tilanteessa, jossa talouden yleinen kehitys on ollut julkisten menojen kasvun mielessä suotuisaa, pyrkimys kouluttaa kuntien taloushallinnon teknokraatteja on ollut itse asiassa ymmärrettävää.

1990-luvun alun jälkeinen kehitys on muuttanut tätä lähtökoh-
taa. Julkisten menojen kasvupaineet ovat synnyttäneet tarpeen laaja-
alaiseen kuntatalouden osaamiseen. Keskustelu siitä, miten kunnat ja
nykyään kaupunkiseudut luovat taloudellista vaurautta (ns. paikallis-
talouden näkökulma), on noussut erityiseen asemaan. Talous kunnis-
sa on muutakin kuin tiettyjen budjetti- ja normikehysten implemen-
taatiota, se on myös pohdintaa kuntien toiminnan taloudellisesta
perustasta. Toisaalta normivastaavuuden historiallinen merkitys on
selkeä ja perusteltu, mutta myös muuttanut muotoaan. Kuntien toi-
minnan taloudellisen järkevyyden tarkastelusta on tullut osa kunnal-
listalouden opetuksen ja tutkimuksen asetelmaa (vrt. Anttiroiko &
Valkama 1993). Suomalaisessa julkishallinnon järjestelmässä, joka
perustuu laajaan kunnalliseen itsehallintoon, ”kuntapalveluja” kos-
keva keskustelu on luonnollisesti myös osa yleisempää keskustelua
”julkisesta palvelusta”.

Kunnallistalouden oppiaineen institutionaalisen kehityksen pe-
ruskysymyksiä on kaksi. Ensimmäinen on kysymys ”kunnallisen”
merkityksestä. Mitä erityisiä taloudellisia kysymyksiä voidaan tutkia
ja opettaa juuri paikallisen kunnallisen itsehallinnon kontekstissa?
Ovatko ne samanlaisia vai erilaisia suhteessa muihin verorahoitus-
periaatteella toimiviin institutionaalsiin järjestelmiin (vrt. kysymys
julkisesta talousjohtamisesta)? Toiseksi mikä on ”talouden” merkitys?
Mitä erityisiä perusteita on tutkia ja opettaa kuntien ja paikallisyhteis-
öjen toimintaa juuri taloudellisen ajattelun ja teorianmuodostuksen
kannalta? Tämä kytkeytyy siihen laajempaan julkishallinnon muu-
tokseen, jossa kuntia ja muita julkishallinnon toimintayksiköitä uu-
distetaan ja ohjataan entistä enemmän taloudellisilla kannustimilla.
Se miten tehokkaasti tai tehottomasti nämä kannustimet toimivat,
on eräs keskeinen taloussuuntautuneen hallintotieteen ja kunnallis-
talouden kysymys. (Vakkuri 2009.)

Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi (FILA)

Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi on yliopistollinen oppiaine ja tutkimusala. Hallinnollisesti itsenäisenä Tampereen yliopiston oppiaineena se on kunnallistaloutta nuorempi. Tutkimuksen ja opetuksen kohde on sinänsä hyvin vanha sen käsittäessä finanssihallinnon ja julkisyhteisöjen laskentatoimen. Valtiovarainministeriön budjettisanaston mukaan finanssihallinto on synonyymi valtion taloushallinnolle. Se on laajempi käsite kuin käsite valtiovarainhallinto, jota on aiemmin käytetty kuvaamaan lähinnä valtiovarainministeriön hallinnonalaa (Valtion budjettisanasto 2001, 93). Koska Tampereen yliopistossa oli jo aiemmin kunnallistieteiden laitokselle juurtunut kunnallistalouden oppiaine, oli luonnollista että FILA keskittyi nimenomaan valtion finanssihallintoon ja julkisyhteisöjen laskentatoimeen. Sinällään oppiaineen nimessä ei mikään viittaa siihen, että se rajautuisi julkisen sektorin sisällä valtion taloushallintoon. Laajasti ymmärretyn FILA:n sisälle sijoittuu kuitenkin eriytyneenä kunnallistalouden opetus- ja tutkimusalue (Meklin ym. 2009).

Oppiaineen historia liittyy kiinteästi Tampereen yliopiston hallintotieteisiin ja opetusjaostoon sekä hallintotieteiden laitokseen, joissa hallintotieteitä opetettiin. Historia liittyy myös muutamiiin oppiaineen avainhenkilöihin ja heidän pyrkimyksiin kehittää oppiainetta. Hallinnollisen laskentatoimen opetusta oli annettu jo 1960-luvulta lähtien sekä opetusjaoston sisällä että tiedekunnan puolella hallintotieteiden laitoksella. Tämä tapahtui ensin lehtori Vilho Saarelan toimesta ja sittemmin vuodesta 1971 lähtien yliopettaja Pentti Meklinin toimesta. Mainitut virat oli sijoitettu opetusjaoston puolelle.

Hallintotieteiden laitoksella julkishallinnon koulutusohjelma jakaantui vuonna 1988 kahteen suuntautumisvaihtoehtoon: yleiseen julkishallintoon ja finanssihallintoon. Vuonna 1988 julkisyhteisöjen laskentatoimen apulaisprofessoriksi nimettiin Pentti Meklin ja vuonna 1989 julkishallinnon, erityisesti finanssihallinnon professoriksi, Pertti Ahonen.

Kehitys vauhdittui ja syyslukukaudesta 1992 finanssihallinto ja hallinnollinen laskentatoimi yhdistettiin omaksi yhdistetyksi oppiaineeksi, joka sai nimekseen finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi (FILA). Opetusjaostot lakkautettiin yliopistossa vuonna 1998 kokonaisuudessaan, ja jo sitä ennen opetusjaoston hallintotieteellisen alan tutkinnot, hallintovirkamies-, kunnallis- ja verovirkamiestutkinto oli siirretty taloudellis-hallinnolliseen tiedekuntaan 1.8.1994 lukien. Sen sijaan taloudellis-hallinnolliseen tiedekuntaan FILAlle rakennettiin muutaman vuoden kuluttua syventävien opintojen kokonaisuus, mikä tarkoitti mahdollisuutta suorittaa hallintotieteiden maisterin tutkinto FILA pääaineena hallintotieteiden laitoksella. Oppiaineen oma sisäänotto alkoi syksyllä 1995, ja siitä lähtien ao. maisteritutkintoon on valittu vuosittain pääsykokeilla 20 opiskelijaa.

Oppiaineen kehitystä ja merkitystä on korostanut tarve kehittää julkishallinnon johtajien manageriaalisia taitoja. Julkishallinnon järjestelmien eräs suuri muutostekijä, päätösvallan desentralisaatio, on ohjannut julkisorganisaatioiden toimintaa suuntaan, jossa asiantuntijoilta vaaditaan uudenlaista johtamisosaamista. Tämä koskee myös strategisen laskentatoimen, budjetointijärjestelmien, raportoinnin, talousseurannan ja tarkastuksen järjestelmien tuntemusta. Tilivelvollisuusjärjestelmien logiikan muutos on tuonut julkishallinnon ja -johtamisen ymmärrykseen aivan uudenlaisen näkökulman (Bevan & Hood 2006). Manageriaalisen painotuksen lisäksi voitiin havaita myös kansainvälistyminen ja markkinoistumisen trendit julkishallinnossa, jotka edellyttivät virkamieskoulutukselle muutos- ja laaja-alaisiamispaineita (Mälkiä & Stenvall 1995).

Muutospaineet näkyivät myös yliopiston rakenteissa. Yliopiston tiedekunnan rakenneuudistuksessa vuonna 2004 FILA-oppiaine ja kunnallistalous siirtyivät 1.8.2004 uudelle taloustieteiden laitokselle, jonne tuotiin myös yrityksen taloustieteestä laskentatoimi ja kansantalous. Pyrkimyksenä oli tietoisesti rakentaa ”julkisen” ja ”yksityisen” rajat ylittävää kokonaisuutta. Tähän liittyi myös tilintarkastuksen ja arvioinnin erikoistumisalan muodostaminen omaksi maisteriohjelmaksi vuonna 2005.

Yliopiston uusimman rakenneuudistuksen yhteydessä yliopisto lakkautti kaikki tiedekunnat ja laitokset ja perusti tilalle 9 tieteen-alayksikköä (school) johtokuntineen 1.1.2011 alkaen. Tässä muutoksessa kunnallistalouden ja finanssiahallinnon ja julkisyhteisöjen laskentatoimen oppiaineet muodostavat uuden julkisen talousjohtamisen kokonaisuuden osana johtamiskorkeakoulua.

Strategisen julkisen talousjohtamisen tutkimusohjelma

Aiemmassa luvussa käsitelimme taloudellisiin ilmiöihin painottuneen hallinnon tutkimuksen kehityspiirteitä. Seuraavassa hahmottelemme oppiaineiden tulevaisuuden painotuksia, jonka yksi hahmotuvassa oleva osa-alue on strategisen julkisen talousjohtamisen tutkimusohjelma. Taloushallintotieteet ovat osallistuneet Tampereen yliopistossa 2010 käynnistyneeseen *Julkisrahoitteiset palvelut sekä julkisen ja yksityisen sektorin rajapinta* -hankkeeseen, joka on yksi kolmesta Tampereen yliopiston muutosstrategian mukaan toteutettavasta monitieteisen tutkimuksen kehittämishankkeesta. Sen tavoitteena on koota yhteen toimijoita, joilla on yhteinen tutkimuskohde, mutta erilainen lähestymiskulma siihen.

Taloudelliselta kannalta tarpeiden tyydyttämistä olemassa olevien keinovalikoimien avulla voidaan tarkastella useista erilaisista näkökulmista. Julkisten palvelujen rahoittamista, organisointia ja tuottamista tarkastellaan niukkojen voimavarojen hallinnan ongelmana, jota lähestytään kahdella käsitteellis-teoreettisella viitekehyksellä: strategisen valinnan ja johtamisen sekä taloudellisen ajattelun viitekehyksellä. Tutkimusohjelma tähtää tutkimuksellisten raja-aitojen ylittämiseen. Kotimaisessa tutkimuksessa talous- ja strategiakysymyksiä on käsitelty hallinnon tutkimuksen päivien yhteydessä erikseen. Vastaavasti Euroopan hallinnon tutkijat (*European Group for Public Administration*) samoin kuin julkisjohtamisen kansainväliset konferenssit (esimerkiksi *The International Research Society for*

Public Management) ovat kokoontuneet käsittelemään strategian ja talouden kysymyksiä toisistaan irrallisissa työryhmissä.

Julkisten tehtävien hoitamisesta ja julkisrahoitteisten palvelujen tarjonnasta on tulossa Charles Lindblomin (1959) ajatusta myötäillen ”rämpimisen tiedettä”, johon kohdistuu erilaisia ja eritasoisia paineita. Esimerkkejä ovat niin yhteiskunnan demografiset muutokset, kansantalouden pitkän aikavälin kasvuedellytykset, palvelutarpeiden uudelleen määrittäminen kuin ajatus muuttuvasta julkisen palvelun tehtävästä. On aito tarve löytää sellaisia organisoitumisen tapoja, joilla voidaan taata olemassa olevat julkisrahoitteisia palveluja koskevat sitoumukset epävarmassa tulevaisuudessa.

Näkemyksemme mukaan on olemassa selvä tutkimuksellinen tarve strategisen julkisen talousjohtamisen uudentamiselle käsitteellinen viitekehys julkisrahoitteisten palvelujen tutkimuksessa. Viitekehyksessä yhdistyvät sellaiset käsitteet kuin ”talous”, ”strategia” ja ”julkinen”. Teoreettiselta kannalta tutkimusohjelma rakentuu rajoituneen rationaalisuuden lähtökohdista (Simon 1955; 1991; March 1978) ponnistaville näkemyksille (esim. Williamson 1985), yhtä hyvin kuin taloudellisen toiminnan uppoutuneisuuden ja keskinäiskytkeiden merkitystä korostaville näkemyksille (Granovetter 2002). Jo vanhastaan taloushallintotieteillä on ollut opetuksessa ja osin tutkimuksessakin yhteistyötä sen kansantaloustieteen osa-alueen kanssa, joka käsittelee julkisen sektorin roolia ja rahoitusta kansantaloudessa (Public Finance) sekä julkisen valinnan järjestelmää poliittis-taloudellisenä ongelmana (Public Choice).

Julkisyksityisten palveluiden kokemusperäinen tutkimus on tämän tutkimusohjelman keskeinen lähtökohta, mutta tarkoituksena ei ole rakentaa analyttisesti liian kahlitsevaa viitekehystä empiiriselle erittelylle. Näkemyksemme mukaan julkisyksityinen ei palaudu suoraan julkisen sektorin tai yksityisen yrityksen toimintatapaan. Siksi pelkkä vertailu puhtaisiin julkisen sektorin tai yritysorganisaation piirteisiin ei ole riittävä tarkastelun tapa, koska sen perusteella päädytään osoittamaan eroja ja yhtäläisyyksiä toiminnallisen kokonaisuuden erittelyn kustannuksella. Toisin sanoen julkisyksityinen toiminta

on arvokas omalakinen tutkimuskohde, jonka mielenkiintoisuutta lisäävät sen yhteydet sekä poliittisesti ohjattuun julkishallintoon että voittoa tavoittelevaan yritystoimintaan. Historiallisesti mielenkiintoinen viitekohta löytyy muinaisesta Rooman valtakunnasta, jossa julkiseen toimintaan erikoistuneet, mutta muodoltaan yksityiset organisaatiot vastasivat oman toimijajoukkonsa – Publikaanien – johdolla monista keskeisistä julkishallinnon tehtävistä, kuten veronkannosta, tullimaksujen keräämisestä, julkisista hankinnoista ja julkisista rakennusprojekteista. Veronkantoon liittyvän toiminnan takia publikaanit olivat hyvin epäsuosittuja varsinkin Rooman provinseissa, mutta laajan valtakunnan hallinnossa publikaanien toiminta oli elintärkeä jatke julkishallinnon koneistolle tasavallan aikana. Englanninkielisin termein *public administration* ja *publican administration* sulautuivat julkisessa toiminnassa toistensa kanssa yhteen (Badian 1983).

Julkisyksityisessä yhteistyössä on korostettu verkostojen merkitystä palveluiden tuotannossa. Julkisen sektorin organisaatiot ovat ei-hierarkkisessa yhteistyössä muiden julkissektorin organisaatioiden kanssa, ne toimivat kanssakäymisessä yksityisten yritysten ja ylikansallisten instituutioiden kanssa (erityisesti EU-instituutioiden). Verkostoihin on organisoitumisen muotona ladattu paljon odotuksia, joiden mukaan käskyvaltaan perustuvat hierarkiat liudentuvat tasarvoisten kumppanien yhteisvastuulliseksi yleishyödyn tavoitteluksi. Tämä on kuitenkin liian ruusuinen kuva verkostojen toiminnasta. Verkostoissa johdon puute on omiaan heikentämään koordinaatiota, jäsenten vaihtuvuus voi heikentää toiminnan jatkuvuutta eikä yhteisiä tavoitteita ole hajaantuneessa rakenteessa helppo muotoilla (Provan & Kenis 2008).

Julkisen organisaation rooli voi vaihdella verkostoissa paljonkin. Esimerkiksi valvontaviranomaisen rooli ja julkisen palveluntuottajan roolit ovat lähtökohdiltaan vastakkaiset suhteessa ympäristön yhteistoimintaan. Valvontaviranomaisen tehtävänä on hävittää kilpailua rajoittava yhteistoiminta, kun taas julkisen palveluntuottajan on usein edullista tukea asiakasryhmien välisiä yhteistoiminnan muotoja. Verkostoissa ei myöskään ole kyse transaktiokustannusanalyysia

mukailevasta hierarkioiden ja markkinoiden välisestä rajankäynnistä. Verkostot ovat tässä merkityksessä ensisijaisesti yksityisten sopiaosapuolien yhteistoiminnan muoto. Julkinen virasto sen sijaan on organisaatiomuotona transaktiokustannusten hallinnassa viimesijainen toiminnan järjestelytapa yksityisen hierarkian (yritys) ja vahvasti säännellyn yritystoiminnan jälkeen (Williamson 1999).

”Strateginen” julkisessa toiminnassa

Julkinen hallinto painottaa aiempaa enemmän strategista otetta voimavarojen hallinnassa. 1970-luvun julkisen sektorin kasvun aikaan liittyviin toimintatapoihin sisältyi keskusjohtoisen pitkän tähtäimen strategisen suunnittelun ideoita. Käytännössä vuotuiset budjettisyklit ottivat ylivallan strategisista suunnitelmista ja öljykriisin olennaisesti lisäämä epävarmuus vei pohjan pitkän tähtäimen ohjelmoinnilta. Suomessa 2000-luvun kehityspiirteisiin on kuulunut hallitusohjelmien merkityksen kasvu julkishallintoa ohjaavina dokumentteina samoin kuin strategisen ajattelun läpimurto kuntaorganisaatioiden ja -toimintojen ohjaamisessa.

Hajautuneessa palvelutoiminnassa ohjelmien ja strategioiden toimeenpano ei voi olla kovin yksityiskohtaista. Tässä piilee strategisen talousajattelun ydin, jonka keskiössä on tärkeiden voimavarojen jakautumista koskevien päätösten tarkastelu. Strateginen ulottuvuus liittyy taloudelliset päätökset myös jokapäiväistä työn järjestämistä ja vuotuista budjettisykliä pidempiaikaisiin valintoihin. Strategisen ajattelun ulottuvuudet jakaantuvat kolmen ilmiökokonaisuuden hallintaan: 1) tulevaisuuden hahmottamiseen suunnittelun keinoin, 2) voimavarojen kekseliääseen yhdistämiseen, sekä 3) julkisen sektorin ulkosuhteiden hoitamiseen (Johanson 2009). Monia taloudelliseen kehitykseen vaikuttavia ilmiöitä, kuten väestömäärän, ikärakenteen ja koulutusasteen muutoksia voidaan ennustaa pitkälle tulevaisuuteen, mutta voimavarojen yhdistäminen voi merkitä taloushallinnon

käytänteiden, organisaatorakenteiden tai työtehtävien rajojen rikkomista ja uudelleenjärjestelyä. Ulkosuhteiden hoito puolestaan liittyy julkisen sektorin kanssakäymiseen muiden organisaatioiden kanssa. Julkisen organisaation keskeisiä rooleja ovat palveluntarjoajan, kaupakumppanin ja valvontaviranomaiset roolit.

Strateginen lähtökohta ei tarkoita tietyn strategianäkemyksen tai käytännön johtamistekniikan seuraamista. Valinnat voivat olla poliittisen kamppailun, tavoiterationaalisen punninnan tai sattumanvaraisen harhailun tulosta, mutta ne näkyvät organisaation vakiintuneina toimintatapoina. Vastaavasti epävarmuuden olosuhteissa (Vakkuri 2010) taloudelliset ratkaisut voivat tulla esiin johtamistekniikoiden valintoina, joissa olennaista on se, miten eri tavoin johtamistekniikat ohjaavat talouden hallintaa. Julkisen hallinnon ympäristössä strateginen ajattelu sisältää aina vahvan poliittisen implikaation. Johtaminen ei ole vain ”teknistä” toimintaa, vaan se itse asiassa ohjaa ja merkittävästi uudelleen määrittää poliittisen toiminnan perustaa. Tämän näkökulman laajentaminen on hallintotieteelliselle tutkimukselle tärkeä.

”Talous” julkisessa toiminnassa

Ulkopuolisen tarkkailijan näkökulmasta julkinen taloushallinto voi näyttää joko alisteisena politiikalle, jossa tärkeimmät valinnat on jo etukäteen tehty, tai huonolta liiketoiminnalta, jossa yleinen etu ja hallinnollisen toiminnan säännöt rajoittavat tervettä voitontavoittelua. Molemmat lähtökohdat johtavat harhaan julkisen toiminnan tutkimusta. Julkinen hallinto ei ole jakamaton yksi kokonaisuus. Se muodostuu löyhästi toisiinsa kytkeytyneestä organisaatioiden joukosta, jotka liittyvät vaihtelevasti poliittisiin tavoitteisiin, liikeyritysten toimintaperiaatteisiin ja kansalaisten tarpeiden tyydyttämiseen. Tutkimuksellisesti kysymys on silti samasta asiasta: julkisten tehtävien ja toimintojen järkevästä rahoittamisesta, organisoinnista, tuottamisesta ja hallinnasta kestävällä tavalla. Tämä on keskeinen lähtökohta, kun

julkisen toiminnan taloudellisia edellytyksiä ja reunaehtoja tarkastellaan tieteellisen tutkimuksen keinoin.

Julkisen hallinnon taloudellisen ajattelun perinne on rakentunut normiohjaukselle, rahaprosessin yksityiskohtaiselle kontrollille sekä funktionaaliselle ajattelutavalle, jossa taloudellisten voimavarojen allokaatio ja ohjaaminen on lähinnä yksi organisaation hallinnollinen toiminto. Tämä oletamus on ohjannut myös julkisen hallinnon organisaatioiden toimintaa, jonka tunnettu ongelma on, miten yhdistää niukkojen taloudellisten voimavarojen (esimerkiksi budjetti) tarkastelu toiminnalle asetettuihin päämääriin.

Toisaalta voidaan ajatella, että mainittu malli on toiminut suhteellisen hyvin olosuhteissa, joissa taloudellisten voimavarojen niukkuus ei ole päivänpolttava ongelma ja joissa järjestelmä on organisoitu suhteellisen keskitetysti. Tieto taloudellisten ja inhimillisten voimavarojen käytöstä on ollut siis myös suhteellisen keskitettyä. Vastaavasti asiakaslähtöinen, hajautettu ja monituottajuuteen pohjautuva toimintatapa, jossa julkisjohtajien annetaan johtaa, edellyttää varsin erilaista näkökulmaa talouteen (vrt. Pollitt 2003). On tiedettävä, mihin ja miten taloudellisia voimavaroja kohdennetaan, millaista informaatiota päätösten tueksi tuotetaan ja miten tehtyjen ratkaisujen tehokkuutta ja vaikuttavuutta arvioidaan. Tässä viitekehyksessä perinteinen tapa erottaa ”talous” ja ”toiminta” toisistaan ei toimi kovinkaan hyvin. Sekä kokemukseräisesti että teoreettisesti taloudellinen toiminta on sosiaalisesti (Granovetter 2002), institutionaalisesti (Dimaggio & Powell 1994) ja kulttuurisesti uppoutunutta (Swedberg 2006). On itse asiassa mielenkiintoista pohtia, miten hallinto-tieteellisessäkin tutkimuksessa omaksuttu tapa erottaa mainitut kaksi elementtiä toisistaan, on vaikuttanut julkishallinnon ja -organisaatioiden käytännön toimintamalleihin, ajattelutapoihin ja järjestelmien toimivuuteen. Vaikutukset ovat voineet olla mitä ilmeisimmin myös negatiivisia.

Julkisen hallinnon ja organisaatioiden toiminnan taloudelliselle tarkastelulle on siis sekä hallintokäytänteiden että tieteellisen tutkimuksen osoittama tarve. Kyse ei tällöin ole taloudellisesta imperialis-

mista, siitä että julkista hallintoa tai kansalaisten hyvinvointia tarkastellaan vain ”talouden” kysymyksinä. Toisaalta kyse ei ole myöskään siitä retoriikasta, jossa taloudellisen ajattelun periaatteet unohdetaan makrotalouden suotuisina aikoina ja otetaan käyttöön, kun ajaudutaan taloudelliseen taantumaan. Tällä periaatteella käyttöön otettavat ajattelumallit ovat usein yksipuolisia ja pohjautuvat suppeaan tulkintaan talouden periaatteista. Talouden monipuolisempi ymmärrys koostuu yleisten talousperiaatteiden tuntemuksesta, näitä periaatteita konkretisoimaan tarkoitettujen informaatio- ja mittausjärjestelmien hallinnasta sekä siitä että kummatkin edellä mainitut näkökulmat kyetään kiinnittämään julkisten palvelujen rahoittajien, järjestäjien ja tuottajien toiminnalliseen ja poliittis-hallinnolliseen kontekstiin.

Strateginen talouden hallinta julkisessa toiminnassa

Julkisen toiminnan niukkojen voimavarojen hallinnan ongelmaa tarkastellaan kysymyksenä, jossa julkisorganisaatiot pyrkivät toimimaan strategisesti, tekemällä tietoisia valintoja tulevaisuuden vaihtoehtoista, ja taloudellisesti, yhdistämällä toiminnan päämäärät näiden toteuttamiseen vaadittaviin taloudellisiin voimavaroihin ja niitä kuvaaviin taloudellisiin suureisiin (euroihin). Talouden tarkasteluun keskittyvän hallinnon tutkimuksen tehtävänä on eritellä, millaisia institutionaalisen toiminnan ilmimuotoja voimavarojen hallinnan ongelmien ratkaisupyrkimykset aiheuttavat. Esimerkiksi, miten kuntapalvelujen markkinaehtoistaminen aiheuttaa institutionaalisia muutoksia – ei vain yksityisestä julkiseen – vaan myös julkisesta yksityiseen? Toisaalta, miten pyrkimys hallita julkispalvelujen tuottamisen ongelmaa voi johtaa verkostoituvaan ja monimuotoistuvaan toimintatapaan, joka samalla synnyttää uudenlaisia päätöksenteon informaatio-ongelmia? Ei siis synny vain ratkaisuja vanhoihin (tehottomuus)ongelmiin, vaan itse asiassa uudenlaisia ratkaistavia (tehottomuus)ongelmia.

Julkisen ja yksityisen sektorin rajankäynnin yhä häilyvämmäksi käyvät muodot tuottavat tulkinnallisesti kahdensuuntaista liikettä, jossa yksityinen tunkeutuu julkiseen ja julkinen yksityiseen. Tuloksena syntyy erilaisia häivehallinnon muotoja. Jos into vaihtoehtoisten organisaatiomuotojen soveltaminen julkisessa hallinnossa säilyy, sen sovelluskohteet löytyvät ensisijaisesti kunnallishallinnosta. Toteutunut kehitys osoittaa, että osa muutoksista on ehostusta ja kosmetiikkaa. Koska tehtävät eivät ole laajamittaisesti hävinneet mihinkään, nyt yksityiset yritykset tai erilaiset organisaatioiden sekamuodot hoitavat ennen julkisten organisaatioiden hoitamia tehtäviä. Muutoksen seurauksena entistä suurempi osa julkisen hallinnon työstä on häivehallintoa, jonka tehtäviä hoitavat varjotyöntekijät. Erotuksena varhaisiin publikanismin muotoihin, modernien publikaanien keskeistä toiminta-aluetta on julkinen palvelutuotanto terveydenhoidon, sosiaalipalveluiden ja koulutuksen piirissä.

Yhdysvalloissa on arvioitu, että jokaista liittovaltion virkamiestä kohden toimii noin seitsemän sopimuskumppanien, ei-julkisen organisaation tai vapaaehtoisjärjestön työntekijää (Light 1999). Organisoitumisen muoto vaikuttaa ensisijaisesti työntekijöiden oikeusasemaan, mutta ei automaattisesti vähennä organisaatioiden riippuvuutta julkisesta rahoituksesta. Julkisen hallinnon uudet organisaatiomuodot laajentavat julkisen sektorin piiriä perinteisen julkisoikeudellisesti säädellyn viranomaistoiminnan ulkopuolelle. Toimintavarmuus, nuhteettomuus, avoimuus ja perusteltavuus ovat olleet tärkeitä julkisen hallinnon piirteitä, jotka saavat uudenlaisia tulkintoja vaihtoehtoisissa institutionaalisissa ympäristöissä (Harlow 2006). Hallinnollisten hyveiden säilyttäminen voi myös edellyttää julkisen kontrollin muotoja, jotka vaativat lisää taloudellisia voimavaroja. Häivehallinto ei ole kotimaisessa todellisuudessa vieras ilmiö: Lakiin perustuvaa eläketurvaa järjestävät yksityiset vakuutusyhtiöt, työnantajan kustantama työterveyshuolto on tärkeä työssäkäyvien terveyspalveluiden lähde ja kansalliset rahapelimonopolit tukevat sosiaali- ja terveyspoliittista toimintaa.

Toisaalta, on kiinnostava havaita miten tutkimus jäsentää viime vuosikymmenten julkisen hallinnon muutoksen ”yksityisen” tunkeutumisena ”julkiseen”. Onhan eräs julkisten palvelujen selviämispoliittikan agenda laajentaa (kvasi)markkinamekanismia palvelujen organisoinnissa. Tosiasiallisesti, kyse on tietysti huomattavasti monimutkaisemmasta ilmiöstä, jossa institutionaalista tunkeutumista tapahtuu myös ”julkisesta” ”yksityiseen”. Esimerkiksi, ulkoistettu palvelutuotanto edellyttää kaupungin sopimuskumppanilta valmiutta omaksua asiakkaan toimintatapoja ja -periaatteita. Tämä näkökulma julkisen ja yksityisen sektorin rajapintaan on tutkimusohjelman kannalta kiinnostava ja relevantti. Julkinen organisaatio ei voi olettaa saavansa julkisyksityisistä yhteistoiminnan muodoista yksityistä sektoria vastaavaa luottamukseen ja vastavuoroisuuteen perustuvaa etua, koska sen avoimuuden ja demokraattisuuden toimintatapa edellyttää julkisuutta, tarkkoja sopimuksia ja kilpailutusta. Julkinen organisaatio tuhoaa asemansa takia julkisyksityisissä verkostoissa juuri ne sosiaalisen pääoman kumppanuuden muodot, joihin yritysverkostojen muodostamisella tähdätään (Dyer & Singh 1998).

Sopimusjärjestelyt muiden kuin julkishallinnon yksiköiden kanssa vaikeuttavat sopimuskumppanien toimintaprosessien valvontaa. Julkisen hallinnon tilaajayksiköltä puuttuu usein kannustimet sisällöllisesti toimivien sopimusten laatimiseen ja siksi sopimuksellisuuden muodot ovat erittäin tärkeä tutkimuksen kohde. Sopimusjärjestelyt voivat johtaa yhtä hyvin ylimitoitettuun kuin alimitoitettuunkin palveluiden tuotantoon. Näin kysymys on lopulta strategisista valinnoista. Taloudelliselta kannalta on yleisemmin kyse siitä, miten monelle taholle hajaantuvien sitoumusten kustannusvaikutuksia voidaan arvioida. Toistaiseksi ei ole olemassa tutkimusta siitä, miten uudet palvelutuotannon tavat liittyvät voimavaroja koskeviin strategisiin päätöksiin (Kioko ym. 2011).

Lisäksi sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus on tärkeä tarkastelun ulottuvuus julkisyksityisessä yhteistyössä. Poliittisessa päätöksenteossa nykyisten kannattajakuntien etujen palveleminen voi tuottaa sukupolvien välistä epätasa-arvoa. Sukupolvien väliset so-

pimukset eläkkeiden maksussa ovat tämän ilmiön malliesimerkki (Johanson ym. 2011), mutta vastaavasti julkisyksityisissä infrastruktuurihankkeissa yhteistyösopimuksissa kustannusten siirtäminen tulevaisuuteen voi hyödyttää nykyisiä sukupolvia, mutta sitoo tarpeetoman tiukasti tulevaisuuden sukupolvien valinnanmahdollisuuksia (Hodge & Greve 2007). Talousinformaation käyttö voi tuottaa arvokasta tietoa sopimusjärjestelyiden todellisista kustannuksista ja auttaa arvioimaan esimerkiksi sitä, mitkä ovat ylläpidon ja kunnostuksen laiminlyönnin kustannusvaikutukset (Kioko ym. 2011).

Talous- ja laskentainformaation hyödyntäminen uusi teoria

Julkisrahoitteisten palvelujen talousymmärrys edellyttää laskenta- ja mittausinformaatiota. Tämä on eräs taloushallintotieteiden keskeinen painotus. Viimeaikainen kehitys niin Suomessa kuin kansainvälisesti on synnyttänyt uudenlaisen ”tulosnumerologian” osaamisalueen (vrt. Porter 1995; Boltanski & Thévenot 2006). Tätä koskeva teoreettinen tietämys on vielä kovin hajanaista ja puutteellista. Tutkimusohjelma lähestyy asiaa kolmesta näkökulmasta. Ensiksi, nykyinen talousinformaation tutkimus ymmärtää puutteellisesti julkisorganisaatioiden ja päätöksentekijöiden tapoja jäsentää laskelmia osana toiminnan tuloksellisuuden parantamista, jossa laskenta- ja mittausinformaatio toimii päätöksentekoa välittävänä mekanismina. Mittarit eivät kerro ratkaisuvaihtoehtoja, ne luovat pohjaa ratkaisuille samoin kuin määrittävät päätöksenteon uudenlaisia pelikenttiä (Vakkuri 2011). Itse asiassa vain näin voidaan ymmärtää Ridgwayn jo 1950-luvulla kuvaamaa ajatusta siitä, miten mittausinstrumentti voi muodostua itsetarkoitukseksi ja miten ”lääke voi itse asiassa olla pahempi kuin itse sairaus” (Ridgway 1956). Tutkimusohjelmassa tätä ongelmaa tarkastellaan laskenta- ja mittausinformaation dysfunktionaalisina vaikutuksina.

Toiseksi, julkispalvelujen talousinformaation tutkimuksen on laajennettava ”kunnan”, ”valtion” ja muiden laskentaentiteettien kä-

sitettä tavalla, joka huomioi systemaattisesti monimuotoistuvat taloudelliset vuorovaikutussuhteet ja aiheutuvat transaktiokustannukset (Williamson 1999). Kun siis tilaaja-tuottajamallit, ulkoistaminen ja näennäismarkkinamallit laajenevat julkisrahoitteisten palvelujen kentässä, on analysoitava vaikutuksia tarvittavalle talousinformaatiolle. Perinteinen entiteettilähtöinen näkökulma ei tavoita kaikilta osin palvelutuotannon modernien ajattelutapojen ja talousinformaation välistä yhteyttä. Kolmanneksi, julkispalvelujen ymmärtäminen talousinformaation keinoin edellyttää kykyä ymmärtää talouden ilmiöitä olemassa olevien (määrällisten) aineistojen avulla, mutta myös ilman niitä. Ehkä ongelmallisin alue julkisten palvelujen analyysissa, vaikuttavuuden arviointi, on usein liiaksikin sidoksissa varsin sattumanvaraisesti kerättyihin tilastoaineistoihin. Tämä on erityisen tärkeää julkisrahoitteisten palvelujen sekä julkisen ja yksityisen rajapintaa koskevalle ymmärrykselle.

Yhteenveto ja päätelmät

Olemme tässä artikkelissa hahmottaneet talouspainotteisen hallinnon tutkimuksen alueita erityisesti Tampereen yliopiston kahden oppiaineen, kunnallistalouden ja finanssihallinnon ja julkisyhteisöjen laskentatoimen kehityksen perusteella. Olemme lisäksi hahmottaneet joitakin uusia tutkimuksen suuntia strategisen julkisen talousjohtamisen tutkimusohjelman perusteella. Näiden tarkastelujen mukaan talouspainotteinen hallinnon tutkimus on kehittynyt entistä itsenäisemmäksi osaksi julkishallinnon tutkimusta, mutta kehitys ei ole ollut erityisen suoraviivaista. Sitä ovat luonnehtineet toisaalta aktiivisten tutkijoiden ja opettajien toiminta, toisaalta yliopiston institutionaaliset muutokset.

Taloushallintotieteen tutkimuskohteen muutokset ovat vaikuttaneet myös tutkimuksellisen huomion kohteisiin. Siirtyminen suljesta taloudesta avoimeen talouteen on jo sinällään muokannut jul-

kishallintoa entistä monimuotoisemmaksi organisaatioiden joukoksi. Myös ylikansallisten instituutioiden ja erityisesti Euroopan Unionin toiminnasta on tullut entistä tärkeämpi julkiseen talouteen ja sen johtamiseen vaikuttava voima. Uuden julkisjohtamisen käytännöt ovat lisänneet tarvetta liikeyritysten talousjohtamisen ja laskentakäytäntöjen hallintaan. Poliittisten päätösten toimeenpano toteutuu monen toimijan muodostamissa verkostoissa, joissa sopimusten arviointi ja tehtyjen sitoumusten taloudellisten vaikutusten arviointi on entistä tärkeämpi osa talouden johtamista. Yksityisen ja julkisen sektorin rajan hämärtyminen tuottaa modernia publikanismia häivehallinnon ja varjotyön muotoineen, joiden toiminnan arvioinnissa, informaation tuotannossa ja ohjaamisessa tarvitaan erityisesti myös taloudellisia välineitä. Olennainen piirre julkisyksityisessä yhteistoiminnassa on se, että se vaikuttaa sekä julkisen hallinnon että yksityisten yritysten toimintaan. Viime kädessä kyse on myös strategisista valinnoista siitä, mihin verkostoihin tai minkä tyyppiseen yhteistyöhön julkisen organisaation olisi mielekästä osallistua. Lisäksi pitkän tähtäimen strategisen suunnittelun kannalta julkisyksityisen yhteistoimintaan sisältyy piirteitä, jotka voivat olla poliittisesti hyvin perusteltuja, mutta tuottavat epäoikeudenmukaisia, tulevaisuuden sukupolvien taloudellisia valinnan mahdollisuuksia vähentäviä ratkaisuja.

Taloushallintotieteen tutkimus kohtaa monia itseymmärryksen vaikeuksia: Julkisen sektorin pitäisi omaksua parhaita käytäntöjä, mutta kriteerejä julkisen talousjohtamisen parhaiksi käytännöiksi on niukalti tarjolla. Taloushallinto on myös palvelutoimintaa, mutta sen asiakkaita on vaikea määritellä. Liikeyrityksen laskentakäytännöt eivät kovinkaan usein sovellu sellaisenaan julkisen sektorin käyttöön ja uusien tuotantotapojen myötä rajat julkisen ja yksityisen toimintalogiikan välillä hämärtyvät entisestään. Julkinen talousjohtaminen tarvitsee tietoa aineettomista palveluista, joista eri osapuolilla voi olla perustellusti erilaisia käsityksiä ja joiden laatua ja vaikutuksia on näin ollen vaikea mitata.

Talospainotteisella hallinnon tutkimuksella on paljon annettavaa hallinnon tutkimukselle. Taloustietämyksen viestintä päätök-

sentekijöille ja muille sidosryhmille, taloudellisen tilivelvollisuuden arviointi niin perinteisen julkishallinnon kuin uudenlaisen julkisyyksiyisen palvelutuotannon osana, taloudellisen raportoinnin ja kirjanpitostandardien vaikutus julkisen sektorin toimintaan niin kansallisesti kuin kansainvälisesti, tuloksellisuusmittarien kehittäminen ja systemaattisten arviointikäytäntöjen hahmottaminen ovat joitakin taloudellisesti painottuneen hallinnon tutkimuksen mielekkäitä tutkimusalueita myös tulevaisuudessa. Myös tehtävän tutkimuksen lähestymistavan tulee olla tieteellisesti mielekäs: tarvitaan sekä hallintotieteille aina ominaista käytänteiden kehittämistä tukevaa tutkimusta että käsitteellis-teoreettista perustutkimusta talouden ja hallinnon rajapintojen suhteista ja vuorovaikutuksesta. Jälkimmäinen näkökulma tarvitsee selkeästi uudenlaisia avauksia.

Globaalin talousjärjestelmän usein yllättävätkin riippuvuudet ja turbulenssit näyttävät herkästi johtavan modernit julkiset taloudet paineisiin ja ahdinkoihin, joissa taloustietämyksen ja talouden hallintakeinojen merkitys kasvaa. Voidaan puhua myös talouden ylivallasta, joka ei jätä muille näkökulmille riittävästi vaikutusvaltaa yhteiskunnassa. Tässä yhteydessä kuitenkin kriittinen taloushallintotiede osaa omista lähtökohdistaan ottaa huomioon taloudellisen päätöksenteon monitulkintaisuuden ja -ulotteisuuden ja myös ymmärtää julkisen sektorin toiminnan erityisluonteen sekä erot muiden sektoreiden toimijoiden logiikkaan. Näin taloushallintotiede korostaa talouden ja toiminnan ja niiden vaikutusten perustavaa laatua olevaa kytkeä modernissa julkishallinnon päätöksenteossa.

Lähteet

- Anttiroiko, Ari-Veikko (1993). Kunnallistaloudellinen tutkimus ja opetus 1800-luvulta 1970-luvulle, teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko (toim.) *Kunnallistaloudellinen tutkimus. Menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuuden haasteet*. Juhlakirja Pertti Ruuskalle. Tampereen yliopisto: Kunnallistieteiden laitos, 1/1993.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Valkama, Pekka (1993). Kunnallistalouden tutkimuksen uudet painopistealueet, teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko (toim.) *Uudistuva kunnallistutkimus. Kunnallistutkimuksen paradigmanmuutos* 1990-luvulla. Tampereen yliopisto: kunnallistieteiden laitos, 5/1993.
- Badian, Ernst (1983). *Publicans and sinners: private enterprise in the service of the Roman republic*, with a critical bibliography. Ithaca: Cornell University Press.
- Bevan, Gwyn & Hood, Christopher (2006). What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system, *Public Administration*, 84 (3), 517–38.
- Boltanski, Luc & Thévenot, Laurent (2006). *On justification. Economies of worth*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Chan, James (2003). Changing roles of public financial management. In: Bovaird, Tony & Löffler, Elke (Eds), *Public management and governance* (ss.101–113). London: Routledge.
- Dimaggio, Paul & Powell, Walter (1994). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dyer, Jeffrey & Singh, Harbir (1998). The relational view: cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage. *The Academy of Management Review* 23(4), 660–679.
- Granovetter, Mark (2002). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *Readings in economic sociology* (s. 63–68). Massachusetts: Blackwell.
- Harlow, Carol (2006). Global administrative law: the quest for principles and values. *European Journal of International Law*, 17(1), 187–214.
- Hodge, Graeme & Greve, Carsten (2007). Public–private partnerships: an international performance review. *Public Administration Review*, 67(3), 545–558
- Johanson, Jan-Erik (2008). Suunnitteluperusteinen, voimavara-lähtöinen ja suhdekeskeinen: kolme lähtökohtaa virastostrategian muotoiluun. *Hallinnon Tutkimus* 27, 1–16.
- Johanson, Jan-Erik (2009). Strategy formation in public agencies. *Public Administration*, 87 (4), 872–891.

- Johanson, Jan-Erik & Lassila, Jukka & Niemelä, Heikki (toim.) (2011). *Eläkevalta Suomessa*. Helsinki: Taloustieto.
- Kioko, Sharon & Marlowe, Justin. & Matkin, David & Moody, Michael. & Smith, Daniel & Zhao, Zarong (2011). Why public financial management matters. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 1), 113–124.
- Light, Paul (1999). *The true size of government*. Washington: Brookings Institution.
- Lindblom, Charles (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- March, James (1978). Bounded rationality, ambiguity and the engineering of choice. *Bell Journal of Economics*, 9 (2), 587–608.
- Meklin, Pentti & Rajala, Tuija & Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (2009) Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä – rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Karppi, Ilari. ja Sinervo, Lotta-Maria. (toim.) *Governance – Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopisto, hallintotieteiden keskus.
- Meklin, Pentti (2002). *Valtiontalouden perusteet*. Helsinki: Edita.
- Mälkiä, Matti & Stenvall, Jari. (1995). Julkisen hallinnon muutospainet ja virkamieskoulutus: hallinnon kehityksen kohtalonkysymys? *Valtiotieteilijä* 1995, No. 3, s. 2–4.
- OECD (2009) *Government at a glance*. OECD Publishing (<http://www.oecdbookshop.org/oecd/>)
- Oulasvirta, Lasse. (1994). Uusi organisaatioiden taloustiede ja kunnallishallinnon tutkimus. Teoksessa Anttiroiko, Ari–Veikko (toim.), *Kunnallishallinto & politiikantaloustiede. Uusi poliittinen taloustiede kuntien hallinnon, talouden ja ympäristösuhteidenanalyysikehyksenä*. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos julkaisusarja1/1994. Tampere.
- Pollitt, Christopher (2003). *The essential public manager*. Berkshire, New York: Open University Press.
- Porter, Theodore (1995). *Trust in numbers. The pursuit of objectivity in science and public life*. New Jersey: Princeton University Press.
- Provan, Keith & Kenis, Patrick (2008). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.
- Ridgway, V.F. (1956). Dysfunctional consequences of performance measurements. *Administrative Science Quarterly*, 1, 240–247.
- Simon, Herbert (1955). A behavioral model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics*, 69 (1), 99–118.
- Simon, Herbert (1991). Bounded rationality and organizational learning. *Organization Science*, 2(1), 125–134.

- Swedberg, Richard (2006). The tool kit of economic sociology. Teoksessa Weingast, Barry & Wittman, Donald (toim.), *The Oxford handbook of political economy* (s. 937–950). Oxford: Oxford University Press.
- Toivaiainen, Juhana (1926). *Kunnallistalouden hoito, tilitykset ja kontrolli. I osa: talousarvio, kassatoimi ja kontrolli*. Helsinki: Maalaiskuntien liitto.
- Vakkuri, Jarmo (2009). Talousinformaatio kuntien ja kuntakonsernien päätöksenteossa – Mitä tiedetään, mitä ei tiedetä ja miten tutkimus voisi olla hyödyksi? Teoksessa Rajala, Tuija & Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.), *Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin – Kunnallistalouden emeritusprofessori Pentti Meklinin juhla kirja* (s.165–192). Tampere: Kopio Niini.
- Vakkuri, Jarmo (toim.) (2009). *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus.
- Vakkuri, Jarmo (2010). Struggling with ambiguity – public managers as users of NPM-oriented management instruments. *Public Administration*, 88 (4), 999–1021.
- Vakkuri, Jarmo (2012). Interpretive schemes in public sector performance – measurement problems generating managerial action in Finnish local government, julkaistaan (*International Journal of Public Sector Performance Management*)
- Valkama, Pekka (2004). *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1039, Tampereen yliopisto.
- Valkama, Pekka & Kallio, Olavi & Haatainen, Jaana & Laurila, Hannu. & Siitonen Pentti (2008 a). *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa*. Vammala: Kunnallisan Kehittämissäätiö.
- Valkama, Pekka & Kallio, Olavi & Kankaanpää, Jari (2008 b). *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa, empiiriset tulokset*. Vammala: Kunnallisan Kehittämissäätiö.
- Valtion budjettisanasto* (2001). Valtiovarainministeriö (VM).
- Williamson, Oliver (1985). *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. London: Collier Macmillan.
- Williamson, Oliver (1999). Public and private bureaucracies: a transaction cost perspective. *Journal of Law, Economics & Organizations*, 15(1), 306–341.

TURVALLISUUSHALLINTO HALLINTOTIETEEN OSA-ALUEENA

Ismo Lumijärvi & Sirpa Virta

Tässä artikkelissa tarkastellaan turvallisuushallintoa hallintotieteen osa-alueena ja sitä, millaista tutkimusta kuluneiden runsaan kymmenen vuoden aikana Tampereen yliopistossa turvallisuushallinnon oppiaineen puitteissa on tehty. Turvallisuushallinnon tutkimuksen kokonaiskuva muodostetaan tähän mennessä (1998–2011) valmistuneiden pro gradu -tutkielmien ja jatkotutkimusten perusteella.¹ Tätä tutkimusta asemoimme laajempaan turvallisuutta ja poliisitoimintaa koskevaan monitieteiseen länsimaiseen tutkimustraditioon ja hallintotieteen näkökulmiin, erityisesti johtamistutkimukseen.

Turvallisuushallinto oppiaineena Tampereen yliopistossa

Turvallisuushallinnon opetus osana hallintotiedettä alkoi Tampereen yliopistossa vuonna 1998. Uusi linja, myöhemmin turvallisuushallinnon maisteriohjelma, vastasi poliisihallinnon ja poliisin johtamiskoulutuksen kehittämisen tarpeisiin. Koulutuksen käynnistämisen mah-

dollisti sopimus, jolla luotiin poliisin päällystötutkinnon suorittaneille mahdollisuus edetä yliopisto-opintoihin. Samalla sopimus tavallaan jo ennakoiki myöhemmin Bolognan sopimuksessa raamitettua yhteistyötä ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen välillä. Turvallisuushallinto kytkeytyi kiinteästi hallintotieteeseen silloisella hallintotieteen laitoksella Tampereen yliopistossa myös siksi, että koulutuksen suunnittelivat yhdessä poliisin edustajien kanssa hallintotieteen professori Juha Vartola ja hallintotieteen assistenttina tuolloin toiminut YTM Matti Mätkiä. Juha Vartola hoiti myös itse ensimmäisen vuoden hallintotieteen, erityisesti turvallisuushallinnon professuuria, kunnes vuonna 1999 professoriksi tuli Ismo Lumijärvi, joka oli toiminut siihen saakka hallintotieteen professorina Vaasan yliopistossa. Syyslukukauden 1999 alussa myös edellisenä vuonna poliisihallinnosta valtio-opissa Tampereen yliopistossa väitellyt ja Poliisiammattikorkeakoulussa tutkijana ollut YTT Sirpa Virta siirtyi opettajaksi turvallisuushallinnon oppiaineeseen.

Turvallisuushallinnon maisterikoulutuksen tavoitteena on ollut antaa valmiuksia hankkia, tuottaa itse, käyttää ja arvioida turvallisuushallintoon kohdistuvaa tieteellistä tietoa sekä soveltaa sitä käytännön toimintaan. Tässä tavoitteessa turvallisuushallinnon koulutus rinnastuu täysin muihin hallinnon alan maisteriohjelmiin. Turvallisuushallinnon konteksti on näkynyt erityisesti siinä, että koulutuksella on pyritty syventämään ymmärrystä nimenomaisesti turvallisuussektorin yhteiskunnallisesta roolista, sen keskeisistä muutoksista sekä antamaan valmiuksia ymmärtää alan kansainvälistyvää kehitystä. Samalla pyrkimyksenä on ollut lisätä ja syventää osaamista ennen muuta poliisitoiminnan johtamiseen. Maisterikoulutus on alusta alkaen myös mahdollistanut etenemisen jatko-opintoihin.

Turvallisuushallinnon hallintotieteelliset juuret – oppi ”hyvästä hallinnosta ja järjestyksestä”

Turvallisuuden voidaan katsoa olevan kaiken inhimillisen organisoitumisen ja yhteistyön peruste ja syy. Kautta aikojen ihmiset ovat tehneet yhteistyötä, muodostaneet liittoutumia ja organisoituneet elämän säilymisen varmistamiseksi. Kaupunki muureineen, valtio ja yhteiskunta ovat näitä organisoitumisen perusmuotoja. Laki ja oikeus, poliisi ja armeija, vakuutus ja sosiaaliturva ovat perinteisiä keinoja.

Turvallisuushallinnon ja turvallisuuden hallinnan tieteellistä tutkimusta on perinteisesti tehty mm. sotatieteissä ja kansainvälisten suhteiden tieteenalalla, mutta varsinaisesti poliisitoimintaa ja poliisihallintoa koskevaa turvallisuushallinnon hallintotieteellistä tutkimusta Suomessa on ollut varsin vähän ennen 1990-luvun loppua. Lainoppineiden tutkimuksissa teemoja on tarkasteltu oikeustieteen näkökulmasta, esimerkiksi K.J. Ståhlbergin kirjassa Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto (1915) ja Kari Sinisalon kirjassa Poliisin toimivallan määräytyminen (1972). Sirpa Virran valtio-opin väitöskirja Poliisi ja turvayhteiskunta (1998) Tampereen yliopistossa oli ensimmäinen uudemman länsimaisen policing-tutkimustradition alaan kuulunut väitös Suomessa (Borg 2010, 222). Policing -termi on suomeksi käännettynä sisällöllisesti laajempi kokonaisuus kuin pelkkä poliisitoiminta; se tarkoittaa myös hallintaa, valvontaa ja huolenpitoa. Policing Studies ja Police Science (Police Research) kansainvälisinä tutkimusalueina sisältävät myös turvallisuushallinnon (administration) ja johtamisen tutkimusta. Poliisitiede on erityisesti Euroopan Poliisiakatemian (CEPOL) tiede- ja tutkimusneuvoston käyttämä termi, jonka katsotaan kattavan laajasti eri tieteenalalla poliisihallintoa ja poliisitoimintaa koskevaa tutkimusta (Fehervary, Hanak, Hofinger & Stummvoll 2006).

Turvallisuushallinnon tieteelliset juuret ovat löydettävissä jo Platonin Valtiosta noin 388 eKr. Poliisi-sanan alkuperä on kreikan termissä polis; kaupunkiyhteisö ja politeia; valtio, valtiomuoto, hyvin järjestetty yhteiskunta. Polizei esiintyi saksalaisella kielialueella

ensimmäisen kerran Wormsin valtiopäivillä 151, kun Kaarle V pyysi säätyjä pohtimaan, kuinka säilytetään rauha, oikeus ja ”hyvä järjestys eli hallinto” eli Polizei. 1600-luvun hallintoa koskenut keskeinen teoria oli oppi hyvin järjestetystä valtiosta. Marc Raeff on nimittänyt absolutistista valtiota hyvin järjestetyksi poliisivaltioksi (Wohlgeordnete Polizeistaat), jonka tavoitteena oli hyvä politiikka (Gute Polizei). Vaikka tähän valtiotyyppiin sisältyikin poliisijärjestyksiä ja ankara rikoslainsäädäntö, se on käännettävä suomalaisen tulkinnan mukaan pikemminkin hyvin järjestetyksi hallintovaltioksi. Myös Ruotsissa käytettiin jo 1540-luvulla ilmausta ”hyvä järjestys eli hallinto”. (Virta 1998, 13.)

Modernilla ajalla poliisitoimen rakentuminen ja roolin paikantuminen on kytkeytynyt suuressa määrin modernin valtion kehitykseen (Lumijärvi 2003, 139). Euroopan uudet yhtenäisvaltiot tarvitsivat jo uuden ajan alussa valtiokoneistoa ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden ylläpitoon. Tästä tehtäväalueesta verojen kannon ja oikeusjärjestyksen ohella muodostui valtion perustehtävä. Aluksi kysymys oli poliisivoimista kuninkaan tai keisarin vallan jatkeena ja takaajana, myöhemmin vallan jakoon pääsivät mukaan ylimystö ja säädyt. Vielä 1800-luvulla Suomessakin järjestystä pitäneet miliisit olivat täysin keisarin vallan jatketta. Oikeusvaltiokehityksen myötä poliisin rooli vakiintui vähitellen ’lainvartijaksi’, kansallisvaltioiden ja niiden poliittishallinnollisten järjestelmien osaksi. Poliisin rooliin ja asemaan on vaikuttanut keskeisesti yhteiskunnallisten valtajärjestelmien kehittyminen, mikä tänä päivänäkin näkyy huomattavina eroina poliisiorganisaatioiden rakenteissa ja asemassa jopa Euroopan sisällä.

Uuden ajan alussa poliisi tarkoitti aluksi koko julkista hallintoa. Poliisivaltio -nimityksen alkuperä juontaa tästä. Oikeusvaltiokehityksen myötä kansalaisten oikeudellista asemaa parannettiin mm. supistamalla poliisin eli julkisen hallinnon toimialaa. Katsottiin, ettei ihmisten vapautta saanut rajoittaa pakolla heidän hyvinvointinsa edistämiseksi. Valtion toiminta tämän olotilan saavuttamiseksi oli kyllä edelleen poliisia – hyvän politiikan merkityksessä – mutta ilman pakkoa (Wohlfahrtspolizei). Pakon käyttö valtion sisäisen järjes-

tyksen ylläpitämiseksi oli tarpeellista, ja tästä osasta hallintoa alettiin käyttää nimitystä Sicherheitspolizei. Kun poliisia lakkasi vähitellen olemasta hallinto laajassa mielessä, turvallisuushallinnon tehtävät alkoivat täsmentyä kohti sitä mitä nykyisin poliisiorganisaation toimialaan kuuluu. (Sinisalo 1972, 3–4.) Preussin lainsäädäntö 1794 antoi poliisille laillisen aseman, ja samalla erotti sen tehtävät valtion yleisistä hyvinvointitehtävistä (Coatman 1959, 82; Virta 1998, 14).

Suomessa autonomian aikaisen senaatin työnjaon kehitys nousi datti samoja suuntaviivoja, joiden mukaan ”politiasta” irtaantuivat vähitellen ulko- ja sota-asiat, oikeudenhoito ja valtiovarainhallinto. Jäljelle jäänyt hallinto supistui sisäasiainhallinnoksi. (Temmes 1994, 69.) Myös Suomessa käytettiin politia-nimitystä alkujaan koko julkisesta toiminnasta yleensä ja 1800-luvun puoliväliin saakka sisäasiainhallinnosta. K.J. Ståhlbergin Suomen hallinto-oikeus -kirjan ’Sisäasiain hallinto’ -osassa poliisi määriteltiin siten, että ”yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämisellä eli poliisilla tarkoitetaan yhteiskuntaa ja yksityisiä uhkaavain vaarain torjumista valtion käsky- ja pakkovallan kautta” (1915, 69).

Turvallisuushallinnon tieteelliset juuret ovat valtio- ja hallinto-tieteessä. Tämä yhteys oli Preussissa niinkin selkeä, että hallinnon yliopistollisen opetuksen käynnistymisen yhteydessä Wilhelm I:n aikana Frankfurtin yliopistossa poliisitehtävät muodostivat oman opetusalaansa. Tuolloin painotus oli vahvasti oikeudellinen. Modernin poliisitoimen ja muiden turvallisuustoimijoiden hallinnon tutkimus käynnistyi varsinaisesti vasta 1900-luvulla. Turvallisuushallinnon tutkimus on ollut osa julkishallinnon tutkimuskenttää. Silti oikeastaan vasta viimeisten parin vuosikymmen aikana johtamisteoriat, organisaatioteoriat ja esimerkiksi verkostoteoria ovat vakiinnuttaneet paikkansa teoreettisina viitekehyksinä myös turvallisuushallinnon tutkimuksessa.

Turvallisuushallinto on koulutuksen ja tutkimuksen näkökulmasta erityinen ja omanlaisensa. Turvallisuus -etuliite kantaa ominaisuuksia, joita ei voi kytkeä pois päältä tai jättää huomiotta, kuten seuraavassa luvussa ”Turvallisuuskäsitteistö ja turvallisuuden tutki-

mus” ilmenee. Hallintotieteessä(kin) kysymys on Max Weberin termin valtion, ja valtion tehtävänä poliisitoimen, legitimoimista yksinoikeudesta fyysisen väkivallan ja pakkovallan käyttöön (Vartola 2004, 32; Virta 2007, 10). Empiirisessä turvallisuushallinnon, johtamisen ja turvallisuuden hallinnan tutkimuksessa nämä ominaisuudet eivät välttämättä näy mitenkään, mutta ne ovat osa turvallisuushallinnon valtio- ja hallintotieteen teoreettisista lähtökohdista muodostuvaa viitekehystä.

Turvallisuuskäsitteistö ja turvallisuuden tutkimus

Turvallisuudesta on tullut metaviitekehys, joka on laaja niin käsitteellisesti kuin sisällöllisestikin. Kaikilla tieteenaloilla on oma kontribuutionsa oman tieteenalansa mukaisen turvallisuuden tutkimukseen. Perinteisen turvallisuustutkimuksen tieteenaloja ovat yhteiskuntatieteissä kansainväliset suhteet, valtio- ja hallintotieteet, sotatieteet, kriminologia, oikeussosiologia, sosiologia ja sosiaalipolitiikka. Lisäksi mukaan lukeutuvat oikeustieteet, käyttäytymistieteissä psykologia, kasvatustieteet, insinööritieteet ja teknologian monet osa-alueet sekä tuotantotalous, informaatio- ja viestintätieteet, taloustieteet, ympäristötieteet sekä filosofia. Kun tästä lähtökohdasta käsin ryhdyttiin Tampereen yliopistossa kesällä 2010 kokoamaan turvallisuuden tutkimusta ja tutkimuksen tekijöitä Suomen Akatemialle tehtävän turvallisuuden tutkimuksen ohjelma-aloitteen valmistelua varten, tehtävä vaikutti enemmän kuin haasteelliselta. Niin kotimainen (TEKES) kuin eurooppalainenkin (EU:n komission rahoittaman 7. puiteohjelman Security Research) tutkimusrahoitus on kohdistunut pääasiassa teknologian alan soveltavaan turvallisuustutkimukseen ja sovellusten kaupalliseen hyödyntämiseen. Turvallisuushallinto, johtaminen ja turvallisuuden hallinta laajassa mielessä edellyttävät kuitenkin yhteiskuntatieteellisen, erityisesti hallintotieteellisen, tutkimuksen näkökulmaa.

Toisaalta turvallisuuskäsite, sen genealogia ja turvallisuuden ontologia ovat tutkimuskohteita itsessäänkin. Turvallisuusterminologia ja sanasto ovat muodostuneet aikojen kuluessa kielen, käytäntöjen, politiikkojen, teknologioiden, markkinoiden, hallinnon, tutkimuksen ja elämänalueiden kehityksessä. Turvallisuuden määritelmä on aina suhteellinen ja kontekstisidonnainen, tieteenalan vakiintunut tai tieteenalan kehittämä turvallisuus. Suomenkielinen sana turvallisuus sisältää sekä englanninkielisten sanojen *security* ja *safety* konnotaatiot (ks. seuraava määritelmä) että ranskankielisen *securite* ja saksankielisen *sicherheit* sanan edellisten lisäksi sisältämän varmuuden (*certain-ty*):

”Security is the state of being secure, specifically freedom from fear, danger, risk, care, poverty or anxiety. Security also implies certainty. The roots of the term are in the Latin *securitas/securus*, derived from *se* (meaning without) *cura* (fear, care, anxiety, pains, worry). Safety is closely related to security. Safety also means freedom from danger or risk. However, it has additional connotations which have more to do with physical conditions, e.g. freedom from injury, the safety of the body and of property. In this context certainty refers to certainty of order, assurance and predictability.” (Virta 2006, 371.)

Turvallisuuksia on monia, turvallisuus ei voi olla yksi ja sama. Määritelmiä ja termejä voidaan luokitella tieteenaloittain, ja niiden ulottuvuuksia voidaan tarkastella monesta näkökulmasta. Määritelmät ovat usein

- dikotomioita (kuten subjektiivinen / objektiivinen, ontologinen / materialistinen, fyysinen / tunne),
- toimijan tai kohteen mukaisia (mikä, minkä, kenen),
- vastakohtien kautta esitettyjä (uhka, riski, vaara, onnettomuus, katastrofi, turvattomuus) tai
- hallinnon ja politiikan funktionaalisia määritelmiä (sisäinen, ulkoinen, kansallinen, globaali turvallisuus).

Turvallisuus voi olla myös perusoikeus, arvo, hyödyke, palvelu, sosiaalinen, poliittinen, inhimillinen, yleinen, yksityinen jne. listaa voisi jatkaa loputtomiin. Lisäksi tulevat kaikki etuliite-turvallisuudet kuten ympäristöturvallisuus, paloturvallisuus, liikenneturvallisuus, energiaturvallisuus, elintarviketurvallisuus, työturvallisuus, rajaturvallisuus, nanoturvallisuus, kyberturvallisuus ja monet muut. (Virta 2011 c).

Kansainvälisten suhteiden tutkimuksesta peräisin oleva laajan turvallisuuden käsite (ks. esim. Laitinen 1999) on omaksuttu moniin valtakunnallisiin strategioihin Suomessa. Sisäisen turvallisuuden ohjelmat 'Arjen turvaa' (2004) ja 'Turvallinen elämä kaikille' (2008) sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista koskeva 'Yhteiskunnan turvallisuus' (2010) ovat näistä tärkeimmät. Sekä puolustus- ja ulkoasiainhallinnon että sisäasiainhallinnon käsitteistössä laaja turvallisuus on osittain jo korvannut sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ja jopa kansallisen turvallisuuden käsitteet. Laaja turvallisuus on hallinnossa käyttökelpoinen viitekehys, mutta tutkimuksen näkökulmasta ja analyttisenä työkaluna se on liian laaja kattaessaan lähes kaikki inhimillisen elämän osa-alueet. Ns. laajenevan turvallisuuskäsityksen tarkastelukehikkoa (Niemelä 2000, 27) on käytetty usein jäsentämään ja kuvaamaan tätä kenttää.

Turvallisuushallinto, johtaminen ja turvallisuuden hallinnan (security governance) tutkimus sijoittuu tarkastelukehikon perinteisen valtiollisen turvallisuuskäsityksen alueelle pääasiassa, mutta siinä on elementtejä sosiaalisen turvallisuuskäsityksen ja kulttuuris-humanistisen turvallisuuskäsityksen teemoista. Myös moderni ekologinen turvallisuuskäsitys eri ulottuvuuksineen (erityisesti liikenteen ja rakennetun ympäristön turvallisuuteen liittyvät asiat) kuuluu turvallisuushallinnon tutkimuksen tematiikkaan.

Turvallisuushallinto, johtaminen ja turvallisuuden hallinta tutkimusalueina voivat sisältää myös lähialojen, kuten riskienhallinnan (risk management) ja kriisinhallinnan (crisis management) kysymyksiä. Sekä sotilaallisen kriisinhallinnan että erityisesti siviilikriisinhallinnan käytäntöihin ja tavoitteisiin kuuluu hyvän hallinnon

edellytysten turvaaminen ja hyvän hallinnon rakentaminen. EU:n siviilikriisinhallinnan kokonaisuuteen vakiintunut termi inhimillinen turvallisuus (human security) koskee juuri hyvän hallinnon rakentamista niin oikeus- ja sisäasiainhallinnon kuin esimerkiksi terveydenhuollon osalta kriisialueilla.

Erityisesti turvallisuusalan ja muiden viranomaisten yhteistyön lisääntyminen 2000-luvun alussa niin globaalin, kansainvälisen turvallisuuden kuin kansallisen turvallisuuden ja paikallisen turvallisuuden hallinnan alueilla on lisännyt yhteistyötä, kumppanuuksia ja monitoimijaista päätöksentekoa tarkastelevan verkostoteoreettisen lähestymistavan käyttöä ja käyttökelpoisuutta laajan turvallisuuden tutkimuskentässä. Turvallisuushallinnon tutkimuksessa tämä koski erityisesti lähipoliisitoimintaa ja paikallista turvallisuussuunnittelua tutkimusalueina (ks. esim. Virta 2002 ja 2002 b).

Turvallisuuden tutkimus laajana kokonaisuutena on eri tieteenaloilla erilaisista teoreettisista, tieteenfilosofisista ja metodologisista lähtökohdista tehtävää tutkimusta. Angloamerikkalaisessa ja eurooppalaisessa tutkimuksessa käytetään termejä 'security research', 'safety research' tai 'security studies'. Erityisesti kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa, mutta viime vuosina myös kriminologiassa ja sosiologiassa, on esiintynyt myös kriittisen turvallisuustutkimuksen koulukuntia.

Turvallistaminen ja turvallistuminen ovat kriittisen tutkimuksen termejä ja kertovat siitä, miten erilaisten asioiden, ilmiöiden ja elämänalueiden tarkasteleminen turvallisuuskysymyksinä on yleistynyt sekä politiikassa että markkinataloudessa. Samaan aikaan turvallisuusteknologian nopea kehitys mahdollistaa yhä uusia ratkaisuja, joiden mahdollinen käyttöönotto edellyttäisi laajaa yhteiskunnallista keskustelua esimerkiksi turvallisuuden merkityksestä suhteessa yhteiskunnan arvoihin. Kriittinen tutkimus on kiinnittänyt huomiota myös turvallisuuskäsitteen paradoksaaliseen luonteeseen. Käsitteen paradokseja ovat mm. sosiaalinen, moraalinen, poliittinen ja eksistentiaalinen paradoksi (Berki 1986; ks. myös Virta 1998), joista puolestaan seuraa, että esimerkiksi absoluuttinen turvallisuus on mahdo-

tonta ja että turvallisuutta uhkaavien tekijöiden – varsinkin kun on kyse ihmismielen tilasta ja ihmisen käyttäytymisestä – ennakoiminen on vaikeaa.

Turvallisuushallinnon ja turvallisuuden hallinnan tutkimuksessa on otettava huomioon myös turvallisuustiedon luonne vaikka se ei välttämättä tutkimusasetelmasta riippuen muodostakaan tutkijoille ongelmaa. Turvallisuustiedon luonne sinänsä on tullut tärkeäksi tutkimuskohteeksi etenkin terrorismin ja sen torjunnan seurausten myötä; tiedustelutiedosta, turvallisuustiedosta ja tiedosta ylipäättään on tullut tärkeimpiä vaihdannan elementtejä globaalisti. Kysymys ei ole vain turvallisuustiedon luotettavuudesta, joka on valtava haaste sinänsä, vaan myös turvallisuustiedon perimmäisestä luonteesta, mikä näkyy varsinkin tulevaisuudentutkimuksen ja ennakkoinnin alueella ja konkreettisesti esimerkiksi tietojohtoisen poliisitoiminnan tutkimuksissa. Se liittyy myös ns. ennaltaehkäisyyn periaatteeseen (ks. esim. Virta 2011 a ja b), koska valtaosa turvallisuuden tutkimuksesta koskee tavalla tai toisella ongelmien, ilmiöiden, rikollisuuden tai onnettomuuksien ennalta ehkäisyä. Eräs metodologinen ongelma puolestaan juontaa turvallisuustiedon usein salaisesta luonteesta. Turvallisuustiedon luonnetta on kuvattu termeillä ennustamattomuus, ei-ajattavissa olevan ajattelemisen ja radikaali kontingenssi, ja on myös esitetty, että turvallisuuden hallinta ja turvallisuushallinto ovat hallintaa ”tiedon rajoilla” (Zedner 2009, 85).

Turvallisuushallinnon tutkimus

Turvallisuushallinnon tutkimus sijoittuu käsitteellisesti laajempaan turvallisuuden hallinnan (security governance) tutkimustraditioon. Turvallisuuden hallinnan tutkimuksen elementit löytyvät turvallisuuden hallinnan kokonaisuuden määritelmästä: turvallisuuden hallinta kattaa 1. ajattelun ja arvot, joihin se perustuu (mentalities); 2. rakenteet ja organisaatiot, jotka niitä toimeenpanevat; 3. menetelmät, joilla

ohjelmat käännetään toiminnaksi; ja 4. tuloksena olevan toiminnan, käytännöt ja vaikutukset. (Johnston & Shearing 2003, 7–8.)

Hallintotiedenäkökulmainen turvallisuushallinnon tutkimus on Suomessa vakiinnuttanut asemansa vasta koulutuksen institutionalisoinnin myötä siirryttyä 2000-luvulle. Kun Tampereen yliopistossa käynnistettiin turvallisuushallinnon yliopistollinen koulutus, tämä tiesi samalla alan tutkimukselle huomattavaa päänavausta, olkoonkin että koulutuksen käynnistyminen on tarkoittanut käytännössä vain kahden opetusviran tuomaa lisäpanostusta. Suurempi merkitys lienee sillä, että tällä tavoin on voitu ohjata huomattava määrä opinnäytteiden muodossa tapahtunutta tutkimustyötä. Kuluneen reilun kymmenen vuoden aikana Tampereen yliopistossa on valmistunut 97 pro gradu -tutkielmaa sekä kymmenkunta jatkotutkimusta.

Millaiset aihealueet ovat kiinnostaneet tutkielmien valinnassa? Haluamme luoda artikkelimme lopuksi silmäyksen tähän maailmaan. Sehän paljolti myös heijastelee sitä, millaisen kontribuution turvallisuushallinnon yksikkö on tuonut edellä kuvattuun valtavan laajaan turvallisuustutkimuksen kokonaiskenttään. Katsauksen jälkeen palataan vielä turvallisuushallinnon tutkimuksen vaikuttavuuden pohdintaan yleisemmällä tasolla sekä verrataan suomalaisen tutkimuksen painoalueita kansainvälisessä katsannossa.

Seuraavassa käydään läpi tutkielmien aihepiiriä, teoriavalintoja sekä metodista luonnetta. Tarkkoja jakaumatietoja esitetään vain vähän, pääpainon ollessa aihepiirin ja yksittäisten tutkielmien kvalitatiivisessa tarkastelussa. Tavoitteena on luoda kuva siitä, mitä on se hallinnon tutkimus, jota on tehty turvallisuushallinnon tutkimisissa ja hallintotieteen erityisalueena. Todettakoon jo tässä, että opiskelijoilla on ollut täysi vapaus tutkielmiensa aihevalinnassa, kunhan kohde jollakin tavoin tangeeraa hallinnon tutkimusta.

Kun katsotaan tutkielmien aihepiiriä, keskeisin turvallisuushallinnon tutkimusalue ovat olleet poliisin johtamisjärjestelmät ja esimiestyö (vrt. Lumijärvi & Nokelainen 2006). Noin neljännes kaikista tutkielmista on tarkastellut suoranaisesti esimies- ja johtamiskysymyksiä. Tutkielmissa tarkastellaan poliisin strategista johta-

mista, tilannejohtamista, tulosjohtamista, henkilöstöjohtamista sekä muutosjohtamista. Turvallisuusjohtamisen käsite ei tutkielmien nimikkeissä esiinny. Tällaista käsitevalintaa on suoranaisesti ja jopa tietoisesti haluttu välttää, koska kuten edellisistä luvuista voi havaita, turvallisuuskäsite on hyvin monisäikeinen, eikä vielä tarkenna tutkittavaa kohdetta. Turvallisuusjohtaminen jää käsitteenä epämääräiseksi viitattaessa kaikenlaiseen turvallisuuteen, jolloin termin käyttö yleisyydessään johtaa helposti harhaan. Turvallisuushallinnon tutkielmissa turvallisuusjohtamisen käsitettä on käytetty lähinnä työturvallisuustematiikan yhteydessä.

Turvallisuushallinnon tutkielmien johtamisteemat ovat liittyneet pääosin poliisin yleisjohtamiseen. Joukosta löytyy vain muutamia poliisijohtamisen operatiivisia tarkasteluja, esimerkiksi vakavan rikollisuuden maalitoimintaan sekä ajoneuvorikostutkintaan liittyneet tutkielmat. Operatiivisia aihealueita on pyritty välttämään, koska niissä tulevat helposti esille tietojen julkisuusongelmat. Toisaalta operatiivisen johtamisen kenttä on nähty pääosin poliisiammattikorkeakoulun osaamisalueiksi, jossa ne nivELYvät luontevasti koulutukseen.

Strateginen johtaminen ja tuloksellisuuden johtaminen ovat olleet suosittuja aihealueita. Esimerkiksi on selvitetty strategiakarttojen käyttöä poliisissa ja tutkittu, mitä on poliisilaitoksen tuloksellisuus. Kiinnostusta strategisen johtamisen kysymyksiin on varmaankin lisännyt se, että viimeiset kymmenen vuotta ovat olleet koko poliisihallinnossa uusien tulos- ja strategisen johtamisen ideoiden (esim. BSC, EFQM, CAF tai tulospriima) kokeilua ja käyttöönottoa. Poliisikin on rakentanut toimintansa onnistumisen seuraamiseksi erilaisia tulospriimistoja. Vuonna 2001 julkaistu pro gradu-tutkielma ”Tasapainotettu mittaristo (BSC) poliisin tuloksellisuuden arvioinnissa” (Kujanpää 2001) oli ensimmäinen tämän aihealueen työ. Samaa aihealuetta sijoittuu myös 2000-luvun alussa sisäasiainministeriön projektirahoituksella toteutetut poliisin tuloksellisuuden arvioinnin kehittämisprojekti (raportit: Lumijärvi, Virta & Kujanpää 2002 ja 2003) sekä poliisin strategisen johtamisen kehittämisprojekti (Virta 2005).

Henkilöstöjohtamisen alueella on tutkittu esimerkiksi arvojen määrittystä, henkistä työsuojelua ja työhyvinvointia. Tutkielmissa on pohdittu esimerkiksi poliisin työmotivaatiota ja johtamista (Joutsenlahti 2001), työyhteisön asettamien arvojen merkitystä keskusrikos-poliisissa, henkilöstön työtyytyväisyyttä sekä henkilöstön työkyvyn ja fyysisen työkunnan ylläpitoa esimiestyön haasteena poliisilaitoksilla. Vuonna 2007 julkaistu lisensiaatintutkimus ”Voimaannuttavan johtamistavan vaikutus työhyvinvointiin poliisilaitoksissa” (Eronen 2007) sijoittuu sekin tähän tutkimusalueeseen. Kaikkiaan johtamistematiikan valintaa tutkielman aiheeksi on osaltaan edesauttanut myös se, että johtamisen ilmiökenttä on eri muodoissaan vahvasti esillä jo maisteriopinnoissa. Koulutus on näin tukenut tutkimusta ja päinvastoin.

Toinen merkittävä tutkielmien aihealue ovat olleet organisaatio- ja rakennemuutokset; ensin kihlakuntahallinnon muutokset ja nyt viimeksi toteutettu suurten poliisilaitosten malli, poliisihallituksen muodostamien sekä siirtyminen hallinnon toiminnassa kaksiportaisuuteen (läänién lakkautus) ovat poliisitoimen historiaankin peilaten olleet megaluokan uudistuksia. Näiden uudistusten lisäksi on tehty monia rajatumpia organisaatiomuutoksia, esimerkiksi hätäkeskus-uudistus. Organisaatio- ja rakennemuutokset ovat olleet esillä noin kymmenessä tutkielmassa. Niissä on pohdittu mainitun hätäkeskus-uudistuksen lisäksi, poliisipäälliköiden aseman muutosta, SIRENE-uudistusta sekä keskushallinnon uudistusta. Erikseen voi nostaa esille monitahoisen tutkielman Pohjois-Savon poliisilaitoksesta maakunnallisena kehittämisvisiona. Tutkielma ennakoii tulossa ollutta suurten poliisilaitosten mallia. Organisaatio- ja rakennemuutokset tarjoavat vielä lähivuosinakin runsaasti tutkimusaiheita ja -tarpeita.

Kolmannen merkittävän aihekokonaisuuden muodostavat poliisin toiminnalliset strategiat ja niiden uudistaminen. Osassa tutkielmia tutkitaan jo toteutuneiden uudistusten vaikutuksia, osassa pohditaan strategioiden antamia mahdollisuuksia, hyötyjä ja haittoja. Tutkielmissa on pohdittu kansainvälistä poliisiyhteistyötä, lähipoliisitoimintaa, tekijäkeskeistä tutkintastrategiaa, maalintamista, nol-

latoleranssia, dekriminalisointia, alueellisia turvallisuussuunnitelmia sekä viime vuosina erityisesti tietojohtoisen poliisitoiminnan ja analyysitoiminnan käyttöönottoa ja vaikutuksia. Vuonna 2000 julkaistu pro gradu-tutkielma ”Kohti hallittua kansainvälistä yhteistoimintaa” (Wasastjerna 2000) on edelleen ajankohtainen, ja sitä on hyödynnetty myös kansainvälisen poliisiyhteistyön jakson opetuksessa.

Neljännän selkeän ryhmän tutkielmissa muodostavat turvallisuustoimijoiden yhteistyötä selvittelleet työt. Yhteistyö on ollut pääaiheena ainakin yhdeksässä tutkielmassa. Yhteistyökysymyksiä on tarkasteltu todella monitahoisesti. On pohdittu rakenteellista yhteistyötä julkisen ja yksityisen sektorin välillä, liikkuvan ja paikallispoliisin yhteistyötä liikenneturvallisuustyössä, yhteistyötä paikallistason turvallisuussuunnittelussa sekä poliisin ja syyttäjän yhteistyötä. Erityisesti on syytä nostaa esille jo 1990-luvun lopulta ensimmäisten pro-gradujen joukosta turvallisuussuunnittelun laajentumista ja vakiintumista ennakoanut ansiokas tutkielma ’Kohti paikallistason turvallisuusstrategioita’(Tikkala 2000).

Ylipäättään paikallisten ja seudullisten turvallisuussuunnitelmien laadinta on hyvä esimerkki sellaisista käytännön rakenteista, jotka ovat samalla johtaneet tutkimuksellisiin interventioihin. Tutkielmissa on selvitetty erilaisten – myös perinteistä viranomaisyhteistyötä laajempien - kumppanuuksien merkitystä turvallisuussuhkien torjunnassa ja arkiturvallisuuden parantamisessa. Tällainen viranomais- ja muu yhteistyö näkyy monella tavalla käytännön turvallisuustyössä paitsi paikallistasolla myös esimerkiksi valtakunnallisesti ja kansainvälisesti kriisien hallinnassa tai terrorismin torjunnassa. Mirkka Kreusin lisensiaatintutkimus ”Terrorismin torjunta Suomessa” (2010) tarkastelee juuri yhteistyön organisoimista ja mallintamista.

Kansainväliset aihealueet ovat tutkielmissa lisääntyneet vähitellen, silti kokonaisuudessaan niiden osuus jää toistaiseksi selvästi alle kymmeneen prosenttiin. Tältä aihealueelta voi nostaa esille pohjoismaiden poliisitoimen organisointia koskeneen vertailututkimuksen, Schengen-sopimukseen voimaantuloon liittyneen työn sekä laajan poliisiasioiden kansainvälisysselvityksen. Viime mainitussa selvitet-

tiin ansiokkaasti Euroopan poliisitehtävissä tapahtunutta yhdeny-
miskehitystä ja erityisesti EUROPOL'in roolin vahvistumista (Was-
sastjerna 2000). Kansainvälinen yhteistyö tarjonnee myös jatkossa
hallinnon tutkimuksen kannalta kiinnostavaa tutkittavaa.²

Aihepiirin ohella tutkielmien joukkoa on helppo ryhmitellä po-
liisin tehtävien mukaan. Opiskelijat työskentelevät kukin erilaisissa
poliisitoimen yksiköissä ja myös eri hallinnon tasoilla, jolloin heidän
kiinnostuksensa kohdistuu poliisitoimen eri alueille. Tutkielmissa
erottuvat suhteellisen tasaisesti omiksi ryhmikseen poliisin tutkin-
tatyöhön ja järjestyksen ylläpito- ja valvontatyöhön kohdistuneet
tutkimukset. Myös liikkuva poliisi, suojelupoliisi, keskusrikospoliisi
sekä muut erillisyyksiköt ovat olleet tutkielmissa esillä suhteellisen ta-
saisesti. Järjestyspoliisin puolella tutkittu on esimerkiksi kenttäjohta-
mista tai vaativien tilanteiden johtamiskysymyksiä ja uuden järjestyk-
s-
lain vaikutuksia, mutta onpa tutkielman aiheeksi valikoitunut myös
jalkapallohuliganismiin liittyvät järjestysongelmat. Suojelupoliisin
roolia on vertailtu Suomessa ja Britanniassa. Myös terrorismin tor-
juntaa on selvitetty hallinnon paradigmoihin, samoin kansainväliseen
järjestäytyneeseen rikollisuuteen tai huumoririkollisuuteen liittyviä
kysymyksiä. Liikkuvaan poliisiin kohdistuneissa tutkielmissa aiheina
ovat olleet esimerkiksi liikennevalvonnan tuloksellisuus, valvonnan
automatisoituminen ja liikenneturvallisuusyhteistyö sekä liikkuvan
poliisin imago.

Tutkielmien ankkuroituminen hallinnon tutkimuksen teoria-
kenttään tarjoaa sekin yhden mahdollisuuden tutkielmien ryhmit-
telyyn. Tässä kuitenkin huomataan teoriakirjallisuus. Teoriakehitys
kattaa kaikkea sitä, mitä hallinnon tutkimuksen teoriaperintöön
ylipäättään kuuluu. Esimerkiksi poliisin johtamiselle ei juurikaan ole
olemassa omia johtamisteorian mallinnuksia. Tutkielmissa on enem-
mänkin pohdittu sitä, millaisia mahdollisuuksia poliisin johtamisen
ymmärtämiselle ja kehittämiseksi tarjoaa esimerkiksi tulosjohtami-
nen, verkostojohtaminen tai laatujohtaminen. Soveltava teoriaote
on ollut varsin tyypillistä: On katsottu, millaisin ehdoin ja missä
muodossa julkisen tai liiketoiminnan johtamisen teorianmallit ovat

hyödynnettävissä poliisitoimen johtamisen kehittämisessä. Viime vuosien suosittuja teoriakehyksiä ovat olleet tietojohdaminen sekä oppivan organisaation mallinnukset. Tietojohdoksen poliisitoiminnan lähtökohtien tarkastelu ”Tietämyshallinta ja julkisorganisaatio”-tutkielmassa jo 2003 loi pohjaa erityisesti käsiteanalyysille (Pulkkinen 2003). Joukkoon mahtuu myös pari päätöksentekoteoriaan ankkuroitunutta työtä. Kiinnostava omalla tavallaan on tutkielma, jossa pohditaan intuition merkitystä poliisin päätöksenteossa. Myös luovan pääoman merkitystä on tutkittu. Yhteistyön rakenteiden tutkimuksessa esimerkiksi Henry Mintzbergin jo klassiseksi muodostuneet organisaatiokäsitykset ovat olleet esillä monella tavalla. Viranomaisyhteistyön pohdinta on nostanut verkostoteorian merkittäväksi osaksi hyödynnettyä teoriakokonaisuutta. Metodisesti työt jakaantuvat tasaisesti sekä kvalitatiivisiin että kvantitatiivisiin asetelmiin. Kuten monella muullakin yhteiskuntatieteen alalla, haastattelu on noussut kyselyä tyypillisemmäksi aineistonhankintatavaksi.

Jos katsotaan vielä tutkielmien luonnetta akselilla ”mikro-makrotutkimukset”, havaitaan, että pääosassa töistä paneudutaan mikroteoreettisiin johtamis- ja organisointikysymyksiin (vrt. Lumijärvi & Nokelainen 2006). On kuitenkin ollut lisääntyvästi myös niitä opiskelijoita, joita ovat kiinnostaneet poliisin yhteiskunnan ja kansalaisen suhteet, poliisin toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus tai poliisin yhteistyörooli ennaltaehkäisevässä turvallisuustyössä. On tutkittu esimerkiksi poliisin rikostutkintakoulutuksen työelämävas- taavuutta sekä sitä, miten kansalaisnäkökulma näkyy poliisilaitosten tulossopimuksissa. Asiakkuus ja laadun arviointi poliisitoiminnassa on ollut aiheena ainakin viidessä tutkielmassa. Lisäksi tutkielmissa on pohdittu lupapalvelujen laatua, laadun kuvaamista poliisin tulossopimuksissa tai asiakkuuden moninaista rakentumista esimerkiksi poliisin liikenneturvallisuustyössä. Erikseen voi vielä nostaa esille tutkielman, jossa tarkastellaan ansiokkaasti poliiseista tehtyjen kantelujen merkitystä toiminnan laadullisessa arvioinnissa.

Miten sitten tutkielmat asettuvat perus- ja soveltavaan tutkimukseen? Turvallisuushallinnon tutkielmissa näkökulma on ollut lähes

kauttaaltaan voimakkaan soveltavaa ja useinkin arjen kehittämiseen liittyvää. Hyvä esimerkki tällaisesta on ollut poliisitoimen strategisen johtamisen kehittämiseen liittynyt tasapainotetun arvioinnin malliin (BSC-sovellus) käyttöön otettu tutkimus. Tutkielmissa on selvitelty tasapainoisen arvioinnin kehikon hyödyntämistä, mittariston käyttöä ohjaavan yksikön (läänin) toiminnan arvioinnissa sekä liikkuvan poliisin kontekstissa. Poliisin tietohallintohallinkeskuksen mittaristosovellutus nousi omassa soveltavan tutkimuksen sarjassaan aivan erinomaiselle tasolle. Mittaristoja koskeneissa tutkielmissa näkyy samalla perus- ja soveltavan tutkimuksen kohtaaminen ja linkittyminen. Tutkielmien näkökulma aiheeseen on tyypillisesti ollut soveltava, mutta näiden erilaisten toimintatutkimuksellisten asetelmien läpivienti ei olisi ollut mahdollista ilman laajaa ja monivuotista arviointijärjestelmiin liittynyttä perustutkimusta. Perustutkimus on ollut pääosin opettajien ja tutkijoiden harteilla (ks. esim. Lumijärvi, Virta & Kujanpää 2002 ja 2003, ja Virta 2005). Onkin tärkeää korostaa ajankohtaisten hankkeiden ohella myös alan perustutkimuksen merkitystä ja mahdollisuuksia, koska vain tätä kautta saadaan tutkimustoimintaan pitkäjänteisyyttä ja välttämätöntä perustietoa käytäntöön sovellettavaksi.

Turvallisuushallinnon tutkimus on haluttu pitää perusnäkökulmaltaan hallintotieteellisenä ja hallinnon tutkimuksen keskeisiä perinteitä ammentavana. Tästä huolimatta turvallisuustutkimukselle on ollut samalla ominaista turvallisuusilmiöiden laaja-alainen tarkastelu. Turvallisuusilmiöitä katsotaan mielellään kokonaisuuksina ja suositetaan monitieteisyyttä. Tämä näkyy useissa töissä oikeustieteen, oikeussosiologian, kriminologian, politologian ja hallintotieteen näkökulmien yhdistelyinä.

Loppupohdintoja turvallisuushallinnon tutkimuksesta ja sen vaikuttavuudesta

Turvallisuushallinnon opinnäytetyöt tarjoavat mielenkiintoisen koosteen turvallisuushallinnon suomalaisesta tutkimuskentästä noin kymmenen viime vuoden ajanjaksolta. Edellä tehdystä tutkielmakatsauksesta nousivat esille erityisesti seuraavat suositut aihealueet:

- johtaminen, esimiestyö ja työelämäkysymykset
- rakenteelliset ja organisatoriset muutokset
- toimintastrategian muutokset
- turvallisuustoimijoiden yhteistyö
- turvallisuushallinnon kansainvälistyminen
- kansalaisnäkökulma sekä asiakkuus

Poliisihallinnon reaalinen kehitys näyttäisi selvästi linjanneen tutkielmien aihevalintaa. Kansainvälisten tehtävien lisääntyminen näkyy, samoin poliisin toimintastrategioiden muutokset, esimerkiksi lähipoliisitoiminnan kehittäminen. Tutkielman tarkempi kohde löytyy sen sijaan useinkin läheltä opiskelijan omaa kokemuspintaa. Turvallisuushallinnon maisterikoulutukseen tulleet ovat jo asiantuntijoita omalla alallaan ja tuntevat pitkän työkokemuksensa pohjalta turvallisuushallinnon kehittämistarpeita. Osa jatkaa aiemmissa opinnäytetöissään kehittämiään aiheita. Kaikki ovat toimineet jo vuosia esimiestehtävissä (Halinen 2008, 54). Jatkotutkimuksissa opiskelija yleensä säilyttää jo pro gradu -tutkielmassa esillä olleen aihepiirin.

Yksi turvallisuushallinnon tutkimuksen kiistaton kontribuutio on ollut siinä, että se on osaltaan lisännyt poliisialaa koskevaa tutkimustietoa yleensä. Se on myös nostanut poliisialaa koskevaa tutkimustoimintaa entistä näkyvämpään asemaan poliisihallinnossa sekä oletettavasti osaltaan edistänyt tutkimukselle myönteisen ilmapiirin lisääntymistä. Turvallisuushallinnossa tutkijakoulutuksen saaneet muodostavat potentiaalisen voimavaran tieteellisen tutkimustyön lisäämiselle poliisin toimintayksiköissä. Lisääntyvä tutkijakoulutus

parantaa mahdollisuuksia omin resurssein tapahtuvalle kehittämiselle poliisihallinnossa sekä vähentää vastaavasti paineita uudistamisen niin sanotulle konsulttivetoisuudelle. Turvallisuushallinnon ensimmäiset väitöskirjat ”Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittäminen esitutkinnan johtamisen ja laadun näkökulmasta” (Koljonen 2010) ja ”Poliisin työturvallisuuden johtamisen toimivuus kriisitilanteiden yhteydessä. Kolme kouluampumisesimerkkiä.” (Järvelin 2011) ovat osaltaan hyvä näyttö tutkijakoulutuksen merkityksestä.

Suomalainen turvallisuushallinnon tutkimus ei tietenkään rajoitu pelkästään Tampereen yliopiston turvallisuushallinnon yksikköön, vaan turvallisuuskysymykset ovat toki olleet enemmän tai vähemmän mukana aina siellä, missä hallintoa on tutkittu. Laajan turvallisuuden viitekehyksen eri alueiden tutkimuksissa useissa yliopistoissa hallinnon ja johtamisen kysymykset ovat olleet esillä, ja esimerkiksi perinteisen valtiokeskeisen turvallisuusviitekehyksen alueella kansainvälisten suhteiden, valtio-opin ja Maanpuolustuskorkeakoulussa sotatieteiden tutkimuksiin on kuulunut hallinnon ja johtamisen teemoja. Lisäksi Poliisiammattikorkeakoululla on ollut jo 1990-luvun puolivälistä lähtien omia resursseja poliisihallinnon tutkimukseen.

Silmäys poliisitutkimuksen kansainväliseen kirjallisuuteen (Bart-holomew etc. 2009) vahvistaa käsitystä siitä, että monet suomalaisista tutkimusalueista ovat olleet esillä myös kansainvälisessä poliisihallintotutkimuksen kirjallisuudessa. Poliisin uudet toimintastrategiat ovat olleet tutkimuksissa ykkösaihe 2000-luvulla. Toinen iso kokonaisuus muodostuu poliisiorganisaatioiden ja johtamisen tutkimuksesta. Vastuu ja etiikka ovat olleet niin ikään merkittäviä tutkimusalueita, samoin kansalaisnäkökulma sekä poliisin sisäiseen työhyvinvointiin liittyvät teemat. Korruptiotutkimusta on tehty Suomessakin jossakin määrin, muttei varmaankaan riittävästi, vaikka Suomi lasketaan edelleen vähiten korruptoituneiden maiden joukkoon (ks. Lumijärvi & af Ursin 2010).

Julkisen ja yksityisen rajapinta on kenties niitä ainoita aihealueita, jotka eivät ole samalla tavoin korostuneet turvallisuushallinnon

tutkimuksessa kuin hallinnon tutkimuksessa yleensä. Tämä taas selittynee itse kohteen luonteesta: poliisipalvelujen tehtäväkenttää ei ole haluttu siirtää joitakin marginaalisia tehtäviä lukuun ottamatta julkisen sektorin ulkopuolelle. Niissäkin maissa, joissa muuten julkisen sektorin kokoa on pienennetty ja kehitystä viety kohti niin sanottua uusvanhaa 'yöpartijavaltiota', poliisin tehtäväalue yleisesti mielletään julkiseksi, joka halutaan säilyttää myös tulevaisuudessa osana valtion ydintehtäviä (ks. esim. Loader & Walker 2001 ja 2007).

Kokonaisuudessaan on todettavissa, että suomalainen turvallisuushallinnon ja erityisesti poliisihallinnon tutkimus on kytkeytynyt niihin tutkimustrendeihin, jotka olleet vahvasti esillä eurooppalaisessa ja muussa kansainvälisessä tutkimuksessa. Toisaalta turvallisuushallinnon tutkimuksen kehitys heijastelee niitä teemoja, jotka ovat korostuneet hallintotieteen yleisessä kehityksessä.

Viitteet

1. Ne pro gradu-tutkielmat, lisensiaatintutkimukset ja väitöskirjat, joihin viitataan tekijän nimellä, ovat julkaistuja tutkimuksia.
2. Turvallisuushallinto osallistui 2009 ensimmäisen kerran myös 7. Puiteohjelman eurooppalaiseen Security Research –hakuun koordinaattorina (LEGAS; Legitimate and Accountable Security, Virta 2009), ja 2010 VTT:n koordinoimaan Urban Safety Metrics –projektin PO7 Security Research –hakuun.

Lähteet

- Bartholomew, Brad & Gibbs, Jennifer & Mazeika, David, & Ahlin, Eileen & Joseph, Patricia & Miller, Noah (2009). Trends in police research: a cross-sectional analysis of the 2006 literature. *Police Practice and Research*, 4 (August), 383–407.
- Berki, R.N. (1986). *Security and society – Reflections on law, order and politics*. Lontoo: Dent.
- Borg, Olavi (2010). *Elämä kertoo. Puoli vuosisataa akateemisessa maailmassa*. Tampere: Tampere University Press.
- Coatman, John (1959). *Police*. Oxford: Oxford University Press.
- Eronen, Heikki (2007). *Voimaannuttavan johtamistavan vaikutus työhyvinvointiin poliisilaitoksissa*. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen lisensiaatintutkimus. Turvallisuushallinto. Tampere: omakustanne.
- Fehervary, Janos & Hanak, Gerhard & Hofinger, Veronika & Stummvoll, Gunter (2006). *Theory and practice of police research in Europe*. Vienna: CEPOL.
- Halinen, Isto (2008). *Turvallisuushallinnon koulutuksen vaikutukset poliisi-johtajien kokemana*. Tampereen yliopisto. Johtamistieteiden laitos. Hallintotieteen pro gradu-tutkielma.
- Johnston, Les & Shearing, Clifford (2003). *Governing security. Explorations in policing and justice*. London: Routledge.
- Joutsenlahti, Juha (2001). *Poliisin työmotivaatio ja johtaminen*. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Turvallisuushallinnon julkaisu A 27. Tampere: Juvenes Print.
- Järvelin, Juha (2011). *Poliisin työturvallisuuden johtamisen toimivuus kriisitilanteiden yhteydessä. Kolme kouluampumistapausesimerkkiä*. Acta Universitatis Tamperensis. 1632. Tampere: Tampere University Press.
- Koljonen, Eero (2010). *Poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittäminen esitutkinnan johtamisen ja laadun näkökulmasta*. Acta Universitatis Tamperensis 1556. Tampere: Tampere University Press.
- Kreus, Mirkka (2010). *Terrorismin torjunta Suomessa*. Hallintotieteen, turvallisuushallinnon lisensiaatintutkimus. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 39. Tampere: Juvenes Print.
- Kujanpää, Olavi (2001). *Tasapainotettu mittaristo (BSC) poliisin tuloksellisuuden arvioinnissa*. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Turvallisuushallinnon julkaisu A 25. Tampere: Juvenes Print.
- Laitinen, Kari (1999). *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka*. Tampere: Studia Politica Tamperensis. No.7.
- Loader, Ian & Walker, Neil (2001). Policing as a public good. *Theoretical Criminology*, 5 (1), 9–35.

- Loader, Ian & Walker, Neil (2007). *Civilizing security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lumijärvi, Ismo & Virta, Sirpa & Kujanpää, Olavi (2002). *Tasapainolla kohti tuloksellisuutta*. Tampere: Juvenes Print.
- Lumijärvi, Ismo (2003). Poliisin uudistunut rooli turvallisuuden edistäjänä. Teoksessa Ranta-Tyrkkö, Satu ja Ropo, Arja (toim.), *Turvallista hyvinvointia* (s. 139–163). Tampere: Juvenes Print.
- Lumijärvi, Ismo & Virta, Sirpa & Kujanpää, Olavi (2003). *Strategista arviointia kehittämässä*. Tampere: Juvenes Print.
- Lumijärvi, Ismo & Nokelainen, Mona. (2006). Tuloksellisuus ja työhyvinvointi tutkimusteemoina hallintotieteen opinnäytetöissä. *Työelämän tutkimus*, 4 (2), 137–148.
- Lumijärvi, Ismo & af Ursin, Klaus (2010). *Can a highly ethical public organization be high-performing as well?* Paper presented in EGPA-conference, Toulouse.
- Niemelä, Pauli (2000). Turvallisuuden käsite ja tarkastelukehikko. Teoksessa Niemelä, Pauli & Lahikainen, Anja Riitta (toim.), *Inhimillinen turvallisuus* (s.21–37). Tampere: Vastapaino.
- Pulkkinen, Lauri (2003). *Tietämyshallinta ja julkisorganisaatio*. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Turvallisuushallinto, julkaisu 6/2003. Tampere: Juvenes Print.
- Sinisalo, Kari (1972). *Poliisin toimivallan määräytyminen*. Vammala: Lakimiesliiton kustannus.
- Ståhlberg, K.J. (1915). *Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto*. Helsinki: Otava.
- Temmes, Markku (1994). *Eurooppalaiset esikuvamme*. Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä. Helsinki: VapK.
- Tikkala, Vesa (2000) *Kohti paikallistason turvallisuusstrategioita*. ACTA nro 121. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. (Turvallisuushallinnon pro gradu-tutkielma)
- Vartola, Juha (2004). *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampereen yliopisto, Johtamistieteiden laitos. Tampere: Juvenes Print.
- Virta, Sirpa (1998). *Poliisi ja turvayhteiskunta. Lähipoliisi turvallisuusstrategiana*. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 1. Helsinki: Edita.
- Virta, Sirpa (2002). Local security management – Policing through networks. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 25 (1), 190–200.
- Virta, Sirpa (2002 b). Local security networks. What do public police do? Teoksessa Van den Broeck, Tom & Eliaerts, Cristian (Eds.), *Evaluating community policing* (s. 43–50). Brussels: Politeia.
- Virta, Sirpa (2005). *Tavoitteena turvallisuus. Poliisin strategisen johtamisen haasteita*. Tampereen yliopisto, Turvallisuushallinnon julkaisuja 10. Tampere: Juvenes Print.

- Virta, Sirpa (2006). Security. Hakusana teoksessa McLaughlin, Eugene & Muncie, John (Eds) *The SAGE Dictionary of Criminology* (s. 371–373). London: SAGE.
- Virta, Sirpa (2007). *Valtion vastuu ja tehtävät. Verotuksesta terrorismin torjuntaan*. Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkaisuja 5. Tampere: Juvenes Print.
- Virta, Sirpa (2011a). Re/building the EU. Governing through counterterrorism? Teoksessa Bajc, Vida & de Lint, Willem (Eds.), *Security and everyday life* (s. 185–211). New York: Routledge.
- Virta, Sirpa (2011b). Future preventive policing. Teoksessa den Boer, Monica & Detlef, Nogala (Eds.), *Future Policing in Europe – a shared agenda for research*. Brussels: OPOCE. (Ilmestyy marraskuussa 2011.)
- Virta, Sirpa (2011 c). Turvallisuuden tutkimus. Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia. Artikkelikäsikirjoitus *Tiede ja Ase* -julkaisuun. (Ilmestyy joulukuussa 2011.)
- Wasastjerna, Jyrki (2000). *Kohti hallittua kansainvälistä yhteistoimintaa. Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan strateginen suunnittelu ja yhteensovittaminen*. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Turvallisuushallinto. A 17. Tampere: Juvenes Print.
- Zedner, Lucia (2009). *Security*. London: Routledge.

IV

UUSIA POLKUJA TUTUSSA MAASTOSSA

JOHTAJUUDEN ILMIÖ

– JOHTAJAOMINAISUUKSISTA KOKEMUKSELLISIIN KONSTRUKTIOIHIN

Arja Ropo

Johdanto

Johtajuutta (leadership) on ollut maailmassa niin kauan kuin on ollut ihmisiä ja jollain tavoin organisoitua toimintaa. Keith Grint jäljittelee johtajuutta käsitteitä kirjoituksia antiikin Kreikan ja Rooman aikaan ja jopa Kiinan dynastioihin (Grint 2011, 1-6). Gary Yukl toteaa kuitenkin, että johtajuuden tieteellisen tutkimuksen historia alkaa vasta 1900-luvulta (Yukl 2010, 20). Yukl'n paljon viitatus ja käytetystä klassikkokirjasta "Leadership in Organizations" (1981) on otettu jo seitsemäs uudistettu painos. Siinä Yukl käsittelee analyttisesti johtajuustutkimuksen suuntauksia lähtien johtajuuden erilaisista määritelmistä. Perinteisesti ajatellaan, että ennen kuin jotain voidaan tutkia, se täytyy määritellä. Johtajuuden määrittely on kuitenkin osoittautunut lähes loppumattomaksi tehtäväksi. Mats Alvesson ja Stanley Deetz (2000, 52) ovat kyseenalaistaneet Yukl'n "määrittelyagendan" ja väittävät, että se on saattanut johtaa harhaan johtajuuden tutkimusta. He ehdottavat, että johtajuudesta voitaisiin oppia enemmän, jos sen sijaan, että kysytään lähtökohtaisesti, mitä johtajuus on (objektiivinen

määrittely), kysyttäisiin mitä voimme nähdä, ajatella tai mistä puhua, jos ajattelemme johtajuuden olevan sitä tai tätä. Myös Donna Ladkin (2010, 3) kannustaa tutkimaan johtajuuden ilmiötä, sitä mistä johtajuudessa on kysymys ennen kuin päädytään määrittelemään sitä. On hyvin mahdollista, että valtavirtaisen johtajuustutkimuksen omaksuma positivistinen tiedontuottamistapa on kaventanut tai jopa vääristänyt johtajuuden ilmiön ymmärtämistä. Pääsääntöisesti muutujaperustainen tutkimus palastelee johtajuuden osiksi, esimerkiksi transformationaalisen johtajuuden neljäksi ulottuvuudeksi (karisma, inspiraatio, yksilöllinen huomiointi ja älyllinen stimulointi). Tällainen lähestymistapa johtajuuteen on toki houkutteleva, mutta se olettaa johtajuuden olevan aivan tietynlainen ilmiö, ts. johtajakeskeinen ja abstrakteista aineksista rakentuva. Jos sen sijaan tunnustetaan, että johtajuutta ei voi lähtökohtaisesti määritellä ja tutkia samoin kuin esimerkiksi haarukkaa tai tuolia, niin johtajuudelle avautuu aivan uudenlaisia ymmärryksiä.

Pohdin tässä artikkelissa sitä, millaisena ilmiönä johtajuus on ymmärretty ja miten sitä on käsitteellistetty viimeisten sadan vuoden ajan keskeisimmissä leadership-tutkimussuuntauksissa. Tarkastelun painopiste on 2000-luvun nousevissa keskusteluissa. Sisällöllisten teemojen lisäksi paneudun johtajuustutkimuksen metodologisiin ja filosofisiin taustaolettamuksiin. Tämän artikkelin pääsanoma on, että johtajuustutkimus on siirtymässä johtajakeskeisestä (entity) ajattelusta suhdekeskeiseen (relational) ajatteluun. Tämä tarkoittaa niin ontologisesti kuin epistemologisesti uudenlaisia lähtökohtia ymmärtää johtajuuden ilmiötä. Johtajuus ei ole objektiivisesti havainnoitavissa oleva kohde, vaan se rakentuu subjektiivisesti kehollisen (embodied) ja kokemuksellisen (aesthetic) vuorovaikutuksen kautta.

Leadership-tutkimuksen sadan vuoden historia – lyhyt oppinmäärä

Karismaattinen johtajuus

Karismaattisuus on ajallisesti kestävimpiä johtajuustutkimuksen suuntauksia. Max Weberin (1947) esiin nostamaa alunperin uskontosiologista käsitettä ”gift of grace” (armolahja) ovat johtajuustutkijat käyttäneet melko väljästi ja Weberin alkuperäisestä ajatuksesta poiketen. Tosin Weberkin laajensi karismaattisen auktoriteetin käsittämään myöhemmin myös ”maallisempaa” johtajuutta (kiitokset tästä huomiosta nimettömälle arvioijalle). Alan Bryman toteaa, että karisman käsitettä käytetään liikkeenjohdon lehdissä usein viittaamaan merkittävään ja vaikutusvaltaiseen ihmiseen, joka on erinomainen puhuja ja joka pystyy saamaan toiset ihmiset pitämään hänen sanomaansa tärkeänä (Bryman 1992, 22). Varsin usein karismaattista johtajuutta kuvataan johtajan piirteillä ja käyttäytymisellä. Yukl’n mukaan (2010, 266-267) karismaattisilla johtajilla on korkea itseluottamus ja voimakas tarve hallita. Karismaattiset johtajat osaavat artikuloida houkuttelevan vision, käyttävät vahvaa ja ilmaisurikasta kieltä, ottavat henkilökohtaisia riskejä jopa itseään uhraten sekä korostavat optimismia ja luottamusta alaisiin. Johtajakeskeinen sankarillisuus luonnehtii karismaattista johtajuustutkimusta ja luo pohjan valtavirtaiselle ymmärrykselle johtajuudesta. Johtajuustutkimukselle on tyypillistä päätyä varsin nopeasti normatiivisiin päätelmiin paneutumatta itse ilmiön olemukseen.

Keskeinen piirre Weberin ajattelussa oli, että karismaattisuutta ei ole ilman toista ihmistä ja tämän kokemusta eikä ilman kontekstia. Weberin mukaan karisma nousee tietynlaisessa ympäristössä, erityisesti kriisitilanteissa. Tilanteen palautuessa ”normaaliksi”, karismaattisia johtajia ei enää tarvita, ja he voivat olla jopa ongelma rutinoituneessa organisaatiomaailmassa (Ladkin 2010, 77). Karismaattisen johtajuuden attribuuttiteoria on lähellä Weberin alkuperäistä ajatusta karismasta. Jay Conger ja Rabindra Kanungo (1987) nojautuvat Weberiin sanomalla, että alaiset ”tekevät” karisman. Siitä huolimatta

hekin päätyvät luettelemaan karismaattisen johtamiskäyttäytymisen piirteitä ja korostavat karismaattisen johtajuuden johtajakeskeisyyttä. Alaiskeskeisemmin karismaa ovat tutkineet Jane Howell ja Boas Shamir (2005), joiden mukaan henkilö koetaan karismaattiseksi, jos tämä vastaa omaa ideaalista näkemystä itsestä.

Donna Ladkin (2010, 99) vie pääosin psykologista ja sosiologista karismaattisen johtajuuden tutkimusta filosofiseen suuntaan kysymällä, mitä tapahtuu johtajan ja johdettavan välillä, kun johtaja koetaan karismaattiseksi. Hän lähestyy ilmiötä esteettisestä ja kehollisesta näkökulmasta painottaen ei vain kauneutta, vaan kaikenlaisia fyysisperäisiä aistikokemuksia toisista ihmisistä, asioista ja ympäristöstä. Hän korostaa, että ei ole kysymys pelkästään ”kehon kielestä” (emt., 80), vaikka silläkin on paikka esteettisessä näkökulmassa vuorovaikutukseen.

Johtajuus johtajan ominaisuuksina

Johtajaominaisuudet on toinen pitkäaikainen kiinnostuksen kohde johtajuustutkimuksessa. Piirteitä, motivaatiota, taitoja ja kompetensseja on tutkimuksissa käsitelty usein rinnakkaisina tai lomittaisina ilman selkeää käsitteellistä erottelua tai analyysia (Stogdill 1948, 1974; McCall & Lombardo 1983; McClelland 1965, 1985; Boyatzis 1982). Yleisesti hyväksytty taksonomia tunnistaa kolme laajasti määriteltyä taitoryhmää: tekniset, sosiaaliset ja käsitteelliset taidot. On merkille pantavaa, että johtaja, joka hallitsee teknisesti hyvin työnsä, ei välttämättä etene urallaan, ellei hän ole myös kunnianhimoinen ja taitava tuomaan esiin omaa osaamistaan. Myös eritasoisissa johtamistehtävissä vaaditaan erilaista taitojen painotusta, ts. strategisissa tehtävissä tarvitaan menestymiseen enemmän käsitteellisiä taitoja kuin operatiivisissa, rutiininomaisissa tehtävissä.

Johtajaominaisuustutkimukset ovat olleet erityisen kiinnostuneita ominaisuuksien yhteydestä johtamisen tehokkuuteen tai tehotomuuteen. McCall’n ja Lombardon (1983) ylimmän johdon tutki-

mus tunnisti useita piirteitä, jotka yhdistyivät johtajien edistymiseen tai joiden puuttuminen johti uralta suistumiseen. Näitä olivat muun muassa seuraavat: tunne-elämän tasapainoisuus ja kyky sietää ja käsitellä paineita, suhtautuminen virheisiin ja ongelmiin, paneutuminen käsillä olevaan tehtävään ennemmin kuin oman uran edistämiseen, vuorovaikutustaidot, erityisesti sensitiivisyys ja tahdikkaus sekä hyvät käytöstavat, tekniset ja kognitiiviset taidot, mutta ei liiallinen luottamus omiin kykyihin.

Johtajaominaisuustutkimukset ovat jatkaneet ja vahvistaneet näkemystä, että johtajuus on yhdessä ihmisessä, jolle on kasaantunut erityisen paljon hyviä ominaisuuksia. Johtajuuden sankarillisuus ja ihanteellisuus tulee korostetusti esiin. Olen huomannut, että erityisesti johtajakoulutuksessa (MBA- ja vastaavat ohjelmat) osallistujat ovat hyvin kiinnostuneita johtajaominaisuustutkimuksista, joiden perusteella he arvioivat omia mahdollisuuksiaan toimia hyvinä johtajina.

Johtajuus johtajan käyttäytymisenä

Johtajuuskäyttäytymisen ja -tyylien tutkimus nosti esiin toisenlaisen ymmärryksen johtajuuden ilmiöstä. Kyseessä eivät ole pelkästään johtajan yksilölliset ominaisuudet ja taidot, vaan myös tyyli toimia suhteessa alaisiin ja tehtäviin. Alaisten tyytyväisyydestä ja työstä suoriutumisesta tuli johtajuuden tehokkuuden uusi kriteeri. Alaisille kohdistetut kyselyt esimiesten johtamiskäyttäytymisestä olivat aikanaan uutta metodologisesti ja kulttuurisesti. Johtajuustyyliisuuntaus oli myös merkittävä irtiotto käsitteellisesti ja on vaikuttanut johtajuuden ymmärtämiseen näihin päiviin saakka. Näkökulman toivat esiin Ohio Staten ja Michiganin yliopistoissa tehdyt tutkimukset 1950–60 -luvulla (mm. Fleishman 1953; Katz & Kahn 1952; Likert 1961).

Ohio Staten johtajuustutkimusten päädimensiot olivat ihmisten huomioon ottaminen (consideration) ja tehtävän suorittamisesta huolehtiminen (initiating structure). Tutkimusten mukaan ainoas-

taan ihmisten huomioon ottamisella ja alaisten tyytyväisyydellä oli vahva ja pysyvä korrelaatio (Yukl 2010, 105). Sen sijaan muut korrelaatiot olivat vaihtelevia tutkimuksesta toiseen. Michiganin yliopiston tutkimuksissa haluttiin tutkia johtajan käyttäytymisen suhdetta erilaisiin ryhmäprosesseihin ja ryhmän suorituskykyyn. Ohion tutkimuksiin verrattuna Michiganin tutkimukset sisälsivät laajemman kirjon erilaisia käyttäytymistyyplejä. Aineistoa hankittiin sekä haastatteluilla että kyselyillä. Tutkimuksissa tunnistettiin kolme johtajuuskäyttäytymistyyppiä, jotka erottelivat tehokkaita ja tehottomia johtajia: tehtävä-orientoitunut, ihmissuhdeorientoitunut ja osallistava johtajuus. Tehokkaina pidetyt johtajat keskittyivät alaisten töiden suunnitteluun ja aikataulutukseen, koordinointiin ja fasilitointiin sen sijaan, että olisivat tehneet samoja töitä kuin alaiset.

Victor Vroom ja Philip Yetton (1973) keskittyivät johtajuuskäyttäytymisen tutkimuksissaan päätöksentekoon. He kehittivät viisiportaisen mallin ulottuvuudelle johtajakeskeinen, autoritaarinen päätöksenteko versus yhteinen, demokraattinen päätöksenteko. Päätöksentekotyylin tehokkuus riippuu heidän mukaansa useasta tilanetekijästä: käytettävissä olevan tiedon määrästä, johtajan tekemän autoritaarisen päätöksen hyväksyttävyydestä, alaisten yhteistyön todennäköisyydestä demokraattisen päätöksentekoprosessin jälkeen, alaisten keskinäisistä ristiriidoista ja ongelman monimutkaisuudesta.

Johtajuuden tilannesidonaisuus

Universaalien johtajaominaisuuksien ja johtamistyylien tutkimisen rinnalle vahvistui 1960-luvulta lähtien erilaiset tilanneteoreettiset johtajuustutkimukset. Fred Fiedlerin (1967) *LPC-malli* (*Least Preferred Coworker*) on yksi varhaisimmista ns. kontingenssiteoreettisista johtajuusmalleista. Fiedlerin mukaan tämä malli kuvaa sitä, kuinka tilanteen suotuisuus johtajuuden vaikuttavuudelle määrittäyty tilanetekijöistä, joita hänen mallissaan olivat johtajan ja alaisen väliset henkilösuhteet, johtajan valta alaiseen nähden ja työtehtävän luonne.

Mallissa kriittisesti asioihin ja ihmisiin suhtautuva johtaja saa alhaisen LPC-pisteen kun taas myönteisesti suhtautuva johtaja saa korkean LPC-arvon. Fiedlerin johtopäätös oli, että suotuisin tilanne oli, kun esimies-alaisuus suhteet olivat hyvät, johtajalla oli valtaa ja kun työtehtävä oli hyvin strukturoitu ja selkeä. Epäsuotuisin johtajuuden vaikuttavuudelle oli tilanne, jossa suhteet olivat huonot, johtajalla ei ollut valtaa alaiseen nähden ja työtehtävä oli vaikeasti strukturoitavissa. Malliin ei sisälly johtajuuskäyttäytymisindikaattoreita eikä se selitä LPC-arvon vaikutusta yksilön tai ryhmän suorituskykyyn, minkä takia Fiedlerin mallia on kritisoitu runsaasti.

Robert House ja Terence Mitchell (1974) kehittivät tilannejohtajuusajattelua niin sanotussa *path-goal -teoriassaan*. Heidän mukaansa johtajan käyttäytymistyylien (tukeva, ohjaava, osallistuva ja suoritushakuinen) vaikutus alaisten tyytyväisyyteen ja panostukseen riippui tehtävään ja ympäristöön sekä alaisiin liittyvistä piirteistä siitä kautta, millaisia alaisten odotukset ja arvostukset olivat. Teoriaa koetelleet tutkimukset eivät ole kuitenkaan pystyneet vahvistamaan Housen ja Mitchellin tekemiä hypoteeseja. Useisiin tilannejohtajuusmalleihin sisältyi sekä käsitteellisiä että metodisia heikkouksia. Lisäksi niistä tuli liian monimutkaisia ollakseen hyödyllisiä teoreettisesti tai käytännöllisesti.

Steven Kerr ja John Jermier (1978) kritisoivat path-goal -teoriaa ja päätyivät esittämään, että oleellista tehokkaalle johtajuudelle on tunnistaa erilaisia tilannetekijöitä, jotka joko korvaavat, neutraloivat tai vahvistavat johtajan käyttäytymistä. Kerr ja Jermier väittivät, että saavutetut tulokset eivät niinkään johdu johtajan tietynlaisesta käyttäytymisestä, vaan erilaisista alaisiin liittyvistä tekijöistä, kuten kyvyt, kokemus, koulutus ja itsenäisyyden halu, tehtävän luonteeseen liittyvistä tekijöistä kuten motivoivuus, rutiininomaisuus ja palaute sekä organisaation piirteisiin liittyvistä tekijöistä kuten muodollisuus, jäykkyys, ryhmän yhteenkuuluvuus ja alaisen ja esimiehen fyysinen etäisyys. Heidän esiin nostamansa näkökulma tunnetaan johtajuuden *substituutiteorian*a. Kerr ja Jermier kannustavat tarkastelemaan johtajuutta vähemmän johtajakeskeisenä ja enemmän kontekstuaali-

sena ilmiönä. Yhteistä näille tutkimuksille on se, että niissä pyritään selvittämään ja ymmärtämään tehokkaan johtajuuden kokonaistilanteeseen liittyviä edellytyksiä (Dionne ym. 2005; Podsakoff ym. 1996).

Gary Yukl (1981, 2010) on rakentanut ns. *Multiple-Linkage* -mallin, jossa hän on yhdistänyt keskeiset aikaisemmat näkökulmat. Malli on varsin kokonaisvaltainen viitekehikko, jossa johtajuutta tarkastellaan ryhmätasoisena ilmiönä eikä johtaja-alaisuutena niin kuin useimmissa aikaisemmissa malleissa. Muuttujalähtöinen ajattelu tekee kuitenkin mallista niin monimutkaisen, että sitä on vaikea, ellei jopa mahdoton osoittaa empiirisesti päteväksi. Positivistinen metodologinen lähestymistapa estää kokonaisvaltaisesti ymmärretyin kohteen tutkimisen.

Muutosjohtajuus

Muutosjohtajuus (transformational leadership) on vahva 1980- ja 1990 -lukujen johtajuustutkimuksen suuntaus. MacGregor Burns'n (1978) ajattelun vaikutus näkyy erityisesti Bernard Bassin (1985) ja hänen kollegojensa tutkimuksissa (esim. Bass & Avolio 1990). Burns teki selvän eron ”transforming” ja ”transactional” johtajuuden välillä, joista viimeksi mainittu viittaa johtajuuteen eräänlaisena rationaalisena vaihtosuhteena. Bass'n transformationaalisessa johtajuusnäkemyksessä korostuu pyrkimys muutokseen positiivisilla ja yksilön identiteettiä ja arvostusta tukevilla keinoilla, jotka kytkeytyvät alaisen tehtäviin ja organisaation tavoitteisiin. Korkea moraalit, esimerkkinä oleminen ja itsensä ylittäminen ovat keskeisiä tavoitteita.

Transformationaalinen johtajuus on ilmiönä vahvasti henkinen ja kokemuksellinen, joskin Bass korostaa siihen liittyviä johtajuuskäyttäytymisen ulottuvuuksia, kuten yksilöllistä huomioon ottamista, älyllistä stimulointia ja inspiroivaa visiointia ikään kuin halutun kokemuksen tuottamisen instrumentteina. Hänen mukaansa mainituilla tavoilla käyttäytyen alaiset kokevat luottamusta, lojaaliutta

ja kunnioitusta johtajaa kohtaan. Bass'n johtajuusajattelu perustuu positiiviseen psykologiaan ja perinteiseen johtajakeskeiseen heroistiseen näkemykseen, mutta siinä on merkkejä johtajuuden kokemuksellisuuden tunnistamisesta, joka näkökulma tulee käsitteellisesti esiin vasta 2000-luvun johtajuustutkimuksissa. Bass'n johdolla transformationaalista johtajuutta on tutkittu kolmekymmentä vuotta, ja hänellä on ollut keskeinen asema johtajuustutkimuksen kentällä (ks. Bass & Bass 2008).

Johtajuuden monitasoisuus ja dynaamisuus

Järjestelmäteoreettinen ajattelu organisaatioiden toiminnasta ja johtajuudesta nousi esiin erityisesti Daniel Katz'n ja Robert Kahn'n (1966) kirjassa *The Social Psychology of Organizations*. Siinä korostettiin organisaatioilmiöiden, kuten motivaatio, johtajuus ja muutos keskinäisriippuvuutta sekä organisaation sisäisen maailman yhteyttä toimintaympäristöön. Kontekstinäkökulma nousi johtajuustutkimukseen varsinaisesti vasta 1980-luvun puolivälissä, jolloin tapahtui selvä käänne johtajuuden ilmiön ymmärtämisessä. Monet perustavaa laatua olevat muutokset yritysten ja organisaatioiden toimintatavoissa ja –ympäristöissä ovat vaikuttaneet johtajuuden uudenlaiseen hahmottamiseen laajemmissa yhteyksissä. Sääntelyn purkautuminen useilla liiketoimintasektoreilla (esimerkiksi lentoliikenne ja pankit), organisaatorakennemuutokset, kansainvälistyminen, teknologiset uudistukset sekä sosiaaliset ja kulttuuriset murrokset vauhdittivat johtajuuden tutkimuksen uudelleen suuntaamista ja johtajuuden ilmiön erilaista ymmärtämistä. Kiinnostus ylimmän johdon toimintaan (esim. Hambrick & Mason 1984) ja *strategiseen johtajuuteen* (esim. *Strategic Management Journal* Special Issue 1989) sekä myöhemmin *johtajuuteen eri kulttuureissa* (esim. Peter Smith'n ja Mark Peterson'n Event Management –projekti vuodesta 1988 lähtien sekä Robert House'n vuonna 1991 aloittama ja johtama GLOBE-projekti) ovat osoituksia johtajuustutkimuksen muutoksesta kontekstuaaliseen suuntaan.

Jerry Hunt tarkasteli johtajuutta synteettisesti ja laaja-alaisesti vuonna 1991 ilmestyneessä kirjassaan. Hänen monitasomallinsa (*Multiple Organizational Level Leadership*) ammentaa toisaalta Katz'n ja Kahn'n järjestelmäteoreettisesta ajattelusta ja toisaalta Owen Jacobs'n ja Elliot Jaques'n (1987) SST-teoriasta (Stratified Systems Theory). Jacobs ja Jaques hahmottavat johtajuutta organisaatiotasojen, niitä vastaavien toimintakenttien (systems, organizational ja direct production domains) ja aikajänteen avulla. Keskeistä heidän mallissaan on, että johtajuus on laadullisesti erilainen ilmiö eri tasoilla/toimintakentissä/aikaperspektiiveissä, mutta että eri tasot ovat samanaikaisesti toisiinsa yhteydessä. Jacobs'n ja Jaques'n malli on syntynyt ja sitä on tutkittu erityisesti armeijaympäristössä. Jerry Hunt laajensi SST-teoriaa ainakin kahdessa suunnassa: ensinnäkin tunnistamalla johtajuuden eri tehtävät ja vaadittavat kyvyt (capabilities) eri tasoilla ja aikajänteissä, ja toiseksi korostamalla ulkoista ympäristöä ja kulttuurisia arvoja johtajuuden rakentajana (Hunt 1991, 28).

Oma väitöskirjani *Leadership and Organizational Change* (Ropo 1989), joka kuvaa muutosjohtajuutta pankeissa 1980-luvulla, syntyi samanhenkisten vaikkakin toisistaan riippumattomien ajatusten pohjalta. Kyseessä oli monitasoinen ja dynaaminen muutosprosessin kuvaus. Tässä tutkimuksessa tasot olivat: organisaatio (rakenne ja toimintaympäristö), johdon työn taso (managerial work) ja johtajuuskäyttäytyminen (leadership behavior). Dynaamiseksi tutkimuksen teki kaksi näkökulmaa: toisaalta tutkin eri tasojen yhteyksiä toisiinsa ja toisaalta näiden tasojen ja yhteyksien prosessuaalista muutosta noin viiden vuoden ajanjaksolla. Tutkimuksen tuloksena tunnistin kolmenlaista muutosjohtajuutta: proaktiivista, reaktiivista ja vetäytyvää, jotka muotoutuivat ajassa eri tasojen yhteisvaikutuksesta. Metodologisesti tutkimus pohjautui realistiseen ontologiaan ja laadulliseen case-aineistoon (grounded theory), jotka näkökulmat olivat tuolloin vielä varsin tuntemattomia johtajuustutkimuksessa. Yhtymäkohdat Jerry Huntin johtajuusajatteluun ja yhteinen pyrkimys kehittää johtajuustutkimusta sekä käsitteellisesti että metodologisesti johti pitkäaikaiseen yhteistyöhön (esim. Hunt & Ropo 1992,

1995, 2003; Ropo & Hunt 1999). Johtajuuden ymmärtäminen *monitasoisena, kontekstuaalisena ja dynaamisena* ilmiönä vahvistui merkittävästi 1990– ja 2000 -luvuilla (esim. *The Leadership Quarterly* Special Issue 1995 ja 2008).

2000-luvun suuntauksia Leadership -tutkimuksessa – johtajakeskeisyydestä johtajuussuhteeseen

Johtajuuden jakaminen

Johtajuuden ymmärtäminen johtajakeskeisenä ilmiönä on ohjannut vahvasti leadership-tutkimusta. Kuitenkin työn tekemisen luonne ja tavat ovat viime vuosikymmeninä muuttuneet oleellisesti. Tiimityö, asiantuntijatyö, etätyö, moniammatillisuus ja verkostoissa työskentely edellyttävät myös johtajuudelta muuta kuin perinteistä hierarkkista ja johtajakeskeistä toimintaa. Vaikka organisaatioissa edelleenkin on ja tarvitaan virallisesti nimettyjä johtajia ja esimiehiä, on tullut tarpeelliseksi omaksua yhdessä tekemisen malleja ja *jaettava johtajuutta*. Vaikka jaettu johtajuus on noussut vasta viime vuosina yleisempään keskusteluun, on sillä pitkälle historiaan ulottuvat juuret. Mary Parker Follett (1924) oli uranuurtaja luodessaan käsitteen ”Law of the situation”, jonka periaatteena oli, että tilanne, ei yksilö, määrittelee säännöt. Myös varhainen ryhmätyön tutkimus toi esiin, että ryhmän jäsenet omaksuvat erilaisia rooleja, jotka voivat vaihdella tilanteen mukaan (esim. Benne & Sheats 1948). Tavoitejohtamismalliin sisältyi ajatus, että esimies ja alainen sopivat yhdessä tulostavoitteet (Drucker 1954). Cecil Gibb (1954) nosti esiin ongelmat, jotka syntyvät, jos johtajuutta ajatellaan yhden ihmisen toimintana. Hollander (1961) kirjoitti ”emergentistä” johtajasta ja Bowers ja Seashore (1966) siitä, että johtajuutta voi olla hierarkiassa samantasoisten ihmisten kesken. Osallistuvan johtajuuden tutkimuksissa (esim. Vroom & Yetton 1973) korostettiin sitä, että on sekä yksilön että organisaation etu osallistaa

alaisia päätöksentekoprosessiin. Conger ja Kanungo (1988) tutkivat vallan jakamista esimiehen ja alaisen välillä valtaistamisen/voimaannuttamisen näkökulmasta (empowerment). Esimerkkejä jaetun johtajuuden iduista on lukuisia.

Viime vuosien aikana on jaetun johtajuuden tutkimus lisääntynyt merkittävästi (Day ym. 2004; Gronn 2002; Pearce & Conger 2003; Raelin 2003; Ropo ym. 2005; Vine ym. 2008). Käsitteellisesti jaettu johtajuus on vasta hahmottumassa. Englanninkieliset artikkelit käyttävät käsitteitä ”co-leadership”, ”shared leadership” ja ”distributed leadership”. Brad Jackson ja Ken Parry (2008) ehdottavat, että nämä käsitteet voivat muodostaa jatkumon, jonka konservatiivisessa päässä on ”co-leadership” viitaten siihen, että johtajuusroolin voi jakaa kaksi kollegaa tai ryhmä, esimerkiksi johtoryhmä. ”Shared leadership” viittaa heidän mukaansa ajatukseen tilanteen ja henkilöiden taitojen ja osaamisen mukaan vaihtuvasta johtajuudesta. ”Distributed leadership” on jatkumon toisessa ääripäässä viitaten kollektiiviseen ja virallisesta johtajasta riippumattomaan johtajuuteen, jossa ryhmä luo itse omat käyttäytymis- ja suoriutumismääränsä.

Toinen tapa lähestyä jaettua johtajuutta on piirakkametaforan avulla: Jaettu johtajuus voi olla piirakan jakamista, joka tarkoittaa johtamistehtävien jakamista usean henkilön kesken. Tällöin voi olla kyseessä perinteinen työnjako (kollegojen kesken) tai delegointi (hierarkiassa alaspäin). Jaettu johtajuus voidaan ymmärtää myös piirakan tekemisenä, jolloin korostuu tasavertainen yhteistyö ja vuorovaikutus virallisen johtajan ja alaisten kesken. Tällöin korostuvat jaetun johtajuuden kulttuuriset yhdessä tekemisen ja kokemisen käytännöt arjen vuorovaikutustilanteissa (Ropo ym. 2005). Dian Marie Hosking kirjoittaa tästä Follett’n käsitteillä ”power over” ja ”power with” (Hosking 1988, 2007).

Jaetun johtajuuden näkökulma merkitsee selkeää siirtymää *alais- ja suhdekeskeiseen* johtajuuden ilmiön hahmottamiseen perinteisen johtajakeskeisen painotuksen sijaan (Shamir ym. 2007). Jim Meindl oli tämän näkökulman yksi merkittävimmistä edelläkävijöistä. Meindl oli myös ensimmäisiä, jotka kirjoittivat johtajuudesta sosi-

aalisesti konstruoituvana eikä objektiivisena ilmiönä (Meindl 1995). Meindl, Ehrlich ja Dukerich (1985) loivat käsitteen ”johtajuuden romanssi” (romance of leadership), jolla he viittasivat siihen, että johtajien osuutta organisaation tulosten saavuttamisessa ylikorostetaan. Lopputuloks on useimmiten monien asioiden summa. Heidän mukaansa alaiset muodostavat omia konstruktioitaan johtajasta ja toimivat sen mukaan. Tällöin oleellisempaa kuin johtajan ”todellinen” persoonallisuus ja käyttäytyminen on se, millaiseksi alaiset nämä kokevat. Johtajuus rakentuu siten alaisten subjektiivisten kokemusten, ei objektiivisten faktojen kautta.

Jaettua johtajuutta voi pyrkiä käsitteellistämään johtajuuden *suhdenäkökulman* kautta. Dian Marie Hosking, Mary Uhl-Bien ja Donna Ladkin ovat keskeisiä johtajuuden suhdenäkökulman kehittäjiä. On merkille pantavaa, että vaikka johtajuus on varhaisista ajoista alkaen määritelty johtajan ja alaisen välisenä suhteena (Likert 1961; Stogdill & Coons 1957) on termi suhdejohtajuus (relational leadership) varsin nuori (Uhl-Bien 2006, 654). Aiempi kuvaus johtajuustutkimuksista osoittaa, että johtajuus suhteena ymmärretään johtajan ihmissuhdeorientaationa ja ihmiset huomioon ottavana käyttäytymistyylinä. Käynnissä oleva keskustelu johtajuudesta suhdeilmiönä lähtee kuitenkin toisenlaisesta näkökulmasta (Draht 2001; Hosking 2007; Ladkin 2010; Uhl-Bien 2006). Johtajuus ja organisaatiot ovat inhimillisiä konstruktioita, jotka rakentuvat monenlaisista asioiden, tapahtumien ja ihmisten kokemusten keskinäisistä riippuvuuksista (Hosking ym. 1995). Kyseessä on monensuuntainen prosessi, ei yksilöjen, erityisesti johtajien, käyttäytymiseen, persoonallisuuteen ja muihin piirteisiin pohjautuva ilmiö, kuten perinteinen johtajuusajatelu olettaa (entiteettinäkökulma). Sen sijaan johtajuutta rakennetaan sosiaalisessa prosessissa, jossa annetaan merkityksiä (suhdenäkökulma); se ei ole olemassa objektiivisesti ”out there”. Sekä entiteetti- että suhdenäkökulma lähtevät siitä, että johtajuus on sosiaalinen prosessi, mutta niiden ontologiset ja epistemologiset oletukset prosessin luonteesta ovat hyvin erilaiset. Entiteettinäkökulma keskittyy yksilöjen tekemiin havaintoihin ja kognitioihin, kun taas suhdenäkökulma

pitää ihmisiä ja organisaatioita konstruktioina, joita tuotetaan sosi-aalisessa prosessissa. Suhdenäkökulmassa analyysin kohteena ei ole ihmiset, vaan se mitä on tai tapahtuu heidän välisessä suhteessaan. Se voi olla kirjoitettua tai puhuttua kieltä, sanatonta viestintää, asioita, fyysisiä tai mentaalisia tiloja tai tapahtumia (Hosking 2011; Ladkin 2010). Tästä näkökulmasta johtajuus nähdään koettuna kollektiivisena prosessina, joka saa asioita liikkeelle ja tapahtumaan (Ladkin 2010; Murrell 1997, Pearce & Conger 2003). Draht (2001) puhuu johtajuudesta suhteiden dialogina.

Donna Ladkin (2010) tarkastelee johtajuussuhdetta filosofisesta näkökulmasta pohtien, mistä on kysymys johtajan ja alaisten välisessä suhteessa (*”space between”*), jos yritetään päästä yksilöihin keskittyvän entiteettinäkökulman yli. Miten käsitteellistää ja tutkia tuota näkymätöntä tilaa? Hän nojautuu fenomenologi Maurice Merleau-Ponty’iin ja intersubjektiivisuuden ongelmaan. Toisin kuin René Descartes kehon ja mielen erottelevassa filosofiassaan Merleau-Ponty pitää ihmisen kehollisuutta, materiaalisuutta (immanence) ja älyllisyyttä, kognitiota (transcendence) toisiinsa kietoutuneina (Merleau-Ponty 1989/1945). Vain näiden vuorovaikutuksen tuloksena voidaan tietää ja ymmärtää maailmaa. Valtavirtainen johtajuustutkimus perustuu karteesiolaiselle ajattelulle, jossa äly ja mieli menee kehon edelle, ja tietoa johtajuudesta tuotetaan vain älyllisyyden näkökulmasta.

Ladkin argumentoi, että jos halutaan ottaa vakavasti johtajuuden suhdenäkökulma, tulee ilmeiseksi, että keskeinen tapa olla yhdessä muihin ihmisiin, asioihin ja tilanteisiin on *kehollinen* (embodied) (Ladkin 2010; Ropo & Parviainen 2001; Ropo & Sauer 2008; Sinclair 2005). Tekemämme havainnot toisista ihmisistä, asioista ja tapahtumista eivät perustu pelkästään älyllisiin näkemyksiin, vaan aistimme tuottavat paljon muunlaista, kokemuksellista, tietoa tilanteesta. Merleau-Ponty käyttää käsitteitä vastavuoroisuus (reversibility) ja ruumis (flesh) tiedon tuottamisen mekanismista. Ladkin soveltaa näitä johtajuuden ymmärtämiseen sanomalla, että johtaja ja johdet-tavat tekevät koko ajan havaintoja toisistaan ja rakentavat ymmärrys-tä tilanteesta. Tämä molemminpuolinen havaintojen tekeminen ja

havaintojen kohteena oleminen luo ja energisoi tilan heidän välillään (emt., 63). Merleau-Ponty'n ajattelussa kehossa konkretisoituu materiaalisuuden ja kognition kietoutuneisuus. Ladkin ehdottaa, että kehon käsite voi auttaa ymmärtämään ja käsitteellistämään johtajan ja johdettavien välissä olevaa tilaa (emt., 65). Keho on sekä olemisen tapa ja tietämisen lähde että keino kokea ympärillä olevaa maailmaa, ihmisiä, asioita ja tiloja. Edellä esitetty tapa ymmärtää johtajuutta suhteena antaa aiheen päätellä, että sen sijaan, että korostetaan johtajuutta erillisten entiteettien (yksilöjen) keskinäisenä vaikuttamisilmiönä (leadership as influence) voi todeta, että johtajuus on pikemminkin ajassa ja paikassa tapahtuvaa molemminpuolista kokemista (leadership as experience). Palaan tähän tematiikkaan johtajuuden estetiikan näkökulmasta.

Johtajuuden eettisyys

2000-luvun johtajuustutkimuksissa näkyy laajemminkin siirtymä rationaalisesta, älyllisestä ja kognitiivisesta johtajuuden ymmärtämisestä kokemuksellisuuteen, kokonaisvaltaisuuteen, symbolisuuteen ja merkityksen annon keskeisyyteen johtajuudessa. Eettinen johtajuustutkimus on yksi esimerkki tästä siirtymästä. Johtajuuden valtavirtatutkijoille eettisyyden näkökulman tuominen johtajuusajatteluun on lähtökohtaisesti vaikea. Onhan eettisyys pitkälti arvottamiskysymys (judgement) eikä objektiivisesti mitattava asia. Eettisen johtajuuden tutkimus noudattelee toistaiseksi pitkälti johtajakeskeistä näkökulmaa. On tutkittu eettisen johtajan ominaisuuksia ja eettistä johtajan käytäytymistä (Bass & Steidlmeier 1999). Eettinen johtaja on tutkimusten mukaan rehellinen, luotettava, epäitsekäs ja oikeudenmukainen (Trevino, Brown & Hartman 2003). Eettistä johtajan käyttäytymistä on muun muassa lupausten pitäminen, vastuun ottaminen virheistä ja sovittujen sääntöjen noudattaminen (Yukl 2010, 331).

Keskeinen, vaikkakin epäselvä käsite eettisen johtajuuden ilmiössä on integriteetti, jolla tarkoitetaan julkituotujen arvojen ja käyt-

täytymisen yhdenmukaisuutta. Tämä määrittely ei kuitenkaan kerro, mitä nuo arvot ja käyttäytyminen on. Eettisen johtajuuden tutkimuksissa on näkyvissä samantyyppistä idealismia kuin varhaisissa johtajaominaisuustutkimuksissa. Eettisyyttä kuvataan varsin universaalein termein, vaikka toisaalta tiedetään, että eettisyys ymmärretään eri tavoin erilaisissa konteksteissa, esimerkiksi kulttuureissa. Eettisen johtajuuden käsitteellinen problematisointi on vielä varsin alussa. Esimerkiksi sidosryhmäteoria ja kilpailevat arvot tuovat eettiselle johtajuudelle moniulotteisia ja ristiriitaisiakin sisältöjä (emt., 333). Eettisen johtajuuden tutkimuksen keskittyminen johtajien tutkimiseen johtaa samoihin edellä käsiteltyihin ongelmiin kuin ylipäänsä johtaja- versus johtajuuskeskustelussa on tuotu esiin. Eettistä johtajuutta tuskin pystyy ymmärtämään pelkästään lineaarisilla ja abstrakteilla muuttujamalleilla, vaan tulisi esimerkiksi kysyä, miten eettisestä johtajuudesta puhutaan työpaikoilla, millaisissa tilanteissa se tulee esiin ja miten eettisiä johtajuusongelmia käsitellään ja ratkaistaan. Myös eettisen johtajuuden tutkimuksessa relationaalinen näkökulma olisi tärkeä ja mahdollisesti uutta tietoa tuottava näkökulma.

Johtajuuden henkisyys (spirituality)

Henkinen (spiritual) johtajuus on 2000-luvulla vahvistunut näkökulma johtajuuteen (esimerkkinä mm. *The Leadership Quarterly* Special Issue 2005). Henkisyys ei välttämättä tarkoita hengellisyyttä ja uskontoa, mutta voi sisältää myös tämän aspektin. Henkisen johtajuuden tutkimus on lähellä eettistä johtajuutta, koska molemmissa on pitkälti kysymys arvoista ja niiden mukaan toimimisesta (esim. Fry 2003; 2005). Keskeistä henkisessä johtajuusnäkökulmassa on kokonaisvaltaisen merkityksellisyyden ja hyvinvoinnin kokeminen ja yhteisöllisyys työpaikalla. Toinen elementti henkisen johtajuuden tutkimuksissa on itsensä ylittäminen tai kutsumus ja epäitsekäs rakkaus ja usko. Epäitsekäs rakkaus tarkoittaa esimerkiksi ystävällisyyttä, kiitollisuutta, anteeksiantoa ja kärsivällisyyttä. Henkinen näkökulma tuo johtajuus-

keskusteluun aivan uudenlaista kieltä. Lisäksi se korostaa johtajuutta kokonaisvaltaisena, ei vain älyllisenä, toimintana ja kokemuksena. Henkisen johtajuuden tausta on positiivisessa psykologiassa ja sen ihmiskäsitys on korostuneen myönteinen, mistä saattaa johtua henkisen johtajuuden tutkimuksen tietynlainen epäproblemaattisuus.

Johtajuuden autenttisuus (authenticity)

Autenttinen (authentic) johtajuus on myös 2000-luvun nouseva suuntaus. Myös tästä teemasta on ilmestynyt lehtien erikoisnumeroita (*The Leadership Quarterly* 2005; *Journal of Management Studies* 2005; *European Management Journal* 2007). Autenttisen johtajuuden keskeinen käsite on ”todellinen minä” (the true self). Tästä johtuen tietoisuus itsestä (self-awareness) on autenttisuudessa oleellinen elementti. Useat tutkijat yhdistävät autenttiseen johtajuuteen myös moraalisia ulottuvuuksia. Todellisen minän luonteesta on tutkimuksissa kahdenlaisia käsityksiä (Ladkin & Taylor 2010, 66). Käsitykset perustuvat joko essentialistiseen tai interaktionistiseen ontologiaan minästä. Essentialistinen käsitys olettaa, että todellinen minä on olemassa jossain ihmisen sisällä, jonka voi kaivaa esiin. Interaktionistisen käsityksen mukaan minä rakentuu koko ajan dynaamisessa prosessissa suhteessa ympäristöön eikä se ole siten staattinen ydin ihmisessä. Minää konstruoidaan esimerkiksi narratiiveilla, joita ihminen artikuloi elämästään itselleen ja toisille (Shamir ja Eilam 2005).

Donna Ladkin ja Steven Taylor (2010) kritisoivat autenttisen johtajuusnäkökulman lähtökohtia sanomalla, että johtajan tietoisuus itsestään ja omien arvojen mukaan toimiminen ei automaattisesti kommunikoidu alaisille siten, että he kokisivat johtajan aidoksi, autenttiseksi. He argumentoivat, että essentialistinen ja interaktionistinen käsitys minästä eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan toisiinsa kietoutuneita. Heidän mukaansa kehollisuus on minätietoisuuden solmukohta. Keho antaa somaattisia vihjeitä (perhosia vatsassa, hikoavat kämmenet) siitä, miten koemme tilanteita, joita sitten

pyrimme ymmärtämään (make sense) suhteessa ympäristöön. Karismaattisuuden kokemisessa voi olla kysymys juuri tällaisesta kokemuksellisen ja älyllisen prosessin kietoutuneisuudesta. Ladkin (2010, 59) toteaa: ”We are not just attracted to a leader’s ideas and visions. We are also attracted to their bodily way of being in the world.” Hän viittaa kuuluisiin ”Hillaryn kyyneliin” USA:n presidenttikampanjan yhteydessä.

Johtajuus esteettisenä ja kehollisena kokemuksena

”The terms pertinent to the process of management are ‘feeling’, ‘judgement’, ‘sense’, ‘proportion’, ‘balance’, ‘appropriateness’. It is a matter of art rather than science, and is aesthetic rather than logical.” – Chester Barnard (1938, 235)

”Aesthetic management knowledge depends largely on sensing and feeling, on empathy and intuition.” – Rafael Ramirez (2005, 28)

Estetiikka liitetään useimmiten kauneuteen tai taiteeseen. Johtajuuden ymmärtäminen esteettisenä ja kehollisena ilmiönä ei kuitenkaan viittaa näihin, vaan tietämisen tapaan. Tosin taide, eri taidemuodot ja taidemetaforat voivat auttavat ymmärtämään johtajuutta uudenaikaisena, kokemuksellisenä ilmiönä (Adler 2006; Guillet de Monthoux ym. 2007; Ropo & Sauer 2008; Sauer ym. 2010; Taylor & Ladkin 2009). Estetiikka viittaa tässä aistien ja kehon kautta muodostuvaan tietoon (sensory knowledge) ja koettuihin merkityksiin (felt meaning) (Hansen ym. 2007; Ladkin 2010; Ropo ym. 2002). Estetiikan isänä pidetty filosofi Alexander Gottlieb Baumgarten piti estetiikkaa tietoteorian toisena komponenttina: toinen on logiikka, joka tutkii älyllistä tietoa, ja toinen on estetiikka, joka tutkii aistikokemusten kautta tulevaa tietoa. Keho tuottaa aistimellista tietoa (Merleau-Ponty 1989/1945), jota voi pitää myös hiljaisen tiedon eräänä muotona (Polanyi 1966; Ropo & Parviainen, 2001). Kauneus on vain yksi esteettisen tiedon kategoria

(Ladkin 2008). Esteettistä on myös rumuus, groteski ja humoristinen, koska ne kaikki herättävät meissä aistikokemuksia.

Aisteja, näköä, kuuloa, hajua, makua ja tuntoa, ei helposti yhdistä johtajuuteen ja organisaatioihin. Samoin puhe kehollisuudesta ja estetiikasta saattaa tuntua oudolta tässä yhteydessä. Esteettisyys saatetaan liittää myös pinnallisuuteen, vaikka siinä on kysymys itse asiassa hyvin syvällisestä ja usein tiedostamattomasta tietämisen tavasta. Näitä näkökulmia on ollut vaikea yhdistää johtamisen ja organisaatioiden tutkimukseen, koska älyllisyys, rationaalisuus ja loogisuus ovat olleet niin vahvasti läsnä tieteellisen tiedon tuottamisessa ja valtavirtaisessa johtajuustutkimuksessa. Kuitenkin jo arkikokemus osoittaa, että ihmiset eivät tule työpaikalle vain älyllisinä päinä, vaan kokonaisina ihmisinä, joilla on kokeva, tunteva keho (Ropo & Parviainen, 2001; Ropo ym. 2002; Sinclair 2005).

Visio, visuaalisuus, kuvallisuus ja katse (gaze) ovat keskeinen osa johtajuutta (Guthey & Jackson 2005; Sauer & Ropo 2007). Johtajuutta luodaan jatkuvasti median välineillä, joilla on vahva esteettinen luonne. Kuuntelu on tunnistettu tärkeäksi osaksi johtajuutta (esim. Koivunen 2003). Fyysisiä tiloja koskevassa tutkimuksessa tulee esiin kaikki aistit, jotka luovat merkityksiä organisaatiolle ja johtamiselle (Clegg & Kornberger 2006; Dale & Burrell 2008; Elsbach & Pratt 2007; Van Marrewijk 2010; Martin 2002).

Organisaatiotutkimus on jo jonkin aikaa tunnistanut estetiikan ja kehollisuuden merkityksen (mm. Gagliardi 1996; Hassard ym. 2000; Linstead & Höpfl 2000; Strati 1999). Johtajuustutkimukseen esteettinen ja kehollinen näkökulma on vasta tulossa, joskin yhtymäkohtia esteettiseen johtajuusnäkemykseen löytyy transformatio-naalisesta, karismaattisesta, visionäärisestä ja autenttisesta johtajuus-tutkimuksesta. Näissä kaikissa johtajuuteen sisältyy ajatus alaisten subjektiivisesta ja kokemuksellisesta konstruktiosta johtajan toiminnasta ja johtamissuhteesta (Hansen ym. 2007). Myös emootioiden ja johtajuuden tutkimuksen vahvistuminen on merkki esteettisen johtajuusnäkökulman noususta (esim. *The Leadership Quarterly* Special Issue 2002).

Lopuksi – johtajuuden ilmiön moninaisuus

Johtajuus on monipuolinen ja kompleksinen ilmiö (Ladkin 2010, 22). Sitä on vaikea ymmärtää yhtenä kokonaisuutena tai käsitteellistää yhdeksi teoriaksi. Myös johtajuuden määrittely tuntuu sekä mahdottomalta että harhaanjohtavalta tehtävältä. Johtajuus on samanaikaisesti hyvin konkreettinen, mutta myös abstrakti ilmiö. Olen tässä artikkelissa keskustellut johtajuuden eri puolista, ja siitä, millaisena ilmiönä johtajuus ymmärretään, kun sitä tarkastellaan erilaisista lähtökohdista. Pyrin lopuksi tekemään johtopäätöksiä johtajuuden paradigmaattisista erotteluista.

Perustavaa laatua johtajuustutkimuksen yli sadan vuoden historiassa on *johtaja-johtajuus* -erottelu. Suurin osa johtajuustutkimuksista on pikemmin johtajaa, hänen ominaisuuksiaan tai käyttäytymistään kuin johtajuuden ilmiötä koskevaa tutkimusta. *Johtajuuden* tutkimukset painottavat *alais- ja suhdenäkökulmaa* ja ottavat siten laajemman tulokulman ilmiöön. Tähän läheisesti liittyvä toinen erottelu koskee sitä, onko johtajuus *yksilöilmiö vai kollektiivinen*, jaettu ilmiö. Kolmanneksi johtajuustutkimuksissa pyritään toisaalta tunnistamaan *universaaleja*, yleisiä totuuksia johtajuudesta, toisaalta johtajuus ymmärretään *tilanne- ja kontekstisidonnaiseksi*. Monilla johtajuustutkijoilla on *psykologian* tiedetausta, joka suuntaa tutkimuskysymysten tekoa ja analyysitason valintaa. *Monitieteinen* (mukaan lukien filosofinen) lähestymistapa tarjoaa mahdollisuuden kysyä erilaisia kysymyksiä ja saada erilaisia vastauksia johtajuuteen.

Johtajuustutkimuksille on tyypillistä pragmaattisuus ja *normatiivisten* mallien ja ohjeiden etsintä kausaalimallien avulla. Tämä piirre on saattanut vaikuttaa siihen, että johtajuuden ilmiön pohdinta ja *ymmärtämispyrkimys* on jäänyt vähemmälle. Ontologisesti johtajuustutkimus on valtavirtaisesti toteavaa, propositionaalista. Johtajuuden ajatellaan olevan objektiivinen, mitattavissa oleva *realistinen* ilmiö. Viimeaikainen johtajuustutkimus on kuitenkin ottanut askeleita *konstruktionistiseen* suuntaan. Tähän siirtymään liittyy myös käsitys tiedon ja tietämisen luonteesta. *Älyllisen, rationaalisen ja kognitiivi-*

sen tiedon rinnalle on nousemassa tutkimussuuntaus, joka korostaa *esteettisen, kokemuksellisen ja kehollisen* tiedon merkitystä johtajuudessa. Perinteinen näkemys johtajuudesta *vaikuttamisena (influence)* on saamassa rinnalleen näkemyksen, jossa johtajuus ymmärretään *kokemuksena (experience)*.

Kun vielä parikymmentä vuotta sitten johtajuustutkimusta on voinut luonnehtia ”seisovaksi vedeksi”, on ilahduttavaa huomata, että erityisesti viimeisten kymmenen vuoden aikana johtajuustutkimus on ottanut rohkean harppauksen, jolla on potentiaalia luoda todella uudenlaista ymmärrystä johtajuudesta. Tämä hyppy tunte mattomaan on tarkoittanut ontologisesti ja epistemologisesti erilaisen olemisen ja tietämisen tavan omaksumista sekä uudenlaisen johtajuuskielen kehittämistä. Konstruktionistinen, kokemuksellinen ja kehollinen suhdenäkökulma johtajuuteen on laskenut johtajuuden ilmiön sankarillisuudesta ja poikkeuksellisuudesta arkipäiväisemmälle tasolle, jossa johtajuuden rakentamiseen osallistuvat kaikki, eivät vain nimetyt johtajat. Suomalainen johtajuustutkimus on kansainvälisessä eturintamassa tekemässä tätä muutosta.

Johtajuuteen liittyy epätietoisuutta, epävarmuutta, ei kontrolloitavissa olevaa ja ei-tietämistä. Tällainen sanasto ei kuulu perinteiseen johtajuusdiskurssiin, mutta on merkkejä siitä, että johtajuuden sanakirja olisi laajentumassa inhimillisempään suuntaan, jossa johtajat ja alaiset ymmärretään kokonaisvaltaisina ihmisinä myös työpaikalla. Tätä voi pitää hyvänä suuntana.

Lähteet

- Adler, N.J. (2008). The arts & leadership: Now that we can do anything, what will we do? *Academy of Management Learning & Education*, 5 (4), 486–499.
- Alvesson, M. & Deetz, S. (2000). *Doing critical management research*. London: Sage.
- Barnard, C.I. (1938). *The functions of the executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free Press.
- Bass, B.M. & Avolio, B.J. (1990). The implications of transactional and transformational leadership for individual, team, and organizational development. Teoksessa Pasmore, W. & Woodman, R.W. (Eds.), *Research in organizational change and development* (s. 231–272). Vol 4, Greenwich, CT: JAI Press.
- Bass, B.M. & Bass, R. (2008). *The Bass handbook of leadership. Theory, research, and managerial applications*. New York: Free Press.
- Bass, B.M. & Steidlmeier, P. (1999). Ethics, character, and authentic transformational leadership. *Leadership Quarterly*, 10, 181–217.
- Benne, K.D. & Sheats, P. (1948). Functional roles of group members. *Journal of Social Issues*, 2, 42–47.
- Bowers, D. G. & Seashore, S.E. (1966). Predicting organizational effectiveness with a four-factor theory of leadership. *Administrative Science Quarterly*, 11, 238–263.
- Boyatzis, R.E. (1982). *The competent manager*. New York: Wiley.
- Bryman, A. (1992). *Charisma & leadership in organizations*. London: Sage.
- Burns, J.M. (1978). *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Clegg, S.R. & Kornberger, M. (Eds.) (2006). *Space, organizations and management theory*. Malmö: Liber & Copenhagen Business School Press.
- Conger, J. & Kanungo, R. (1987). Toward a behavioral theory of charismatic leadership in organizational settings. *Academy of Management Review*, 12 (4), 637–647.
- Conger, J.A. & Kanungo, R.N. (1988). The empowerment process: Integrating theory and practice. *Academy of Management Review*, 13, 471–482.
- Dale, K. & Burrell, M. (2008). *The spaces of organization & the organization of space. Power, identity & materiality at work*. Basingstoke, UK: Palgrave-MacMillan.
- Day, D. & Gronn, P. & Salas, E. (2004). Leadership capacity in teams. *Leadership Quarterly*, 15(6), 857–880.

- Draht, W. (2001). *The deep blue sea: Rethinking the source of leadership*. San Francisco: Jossey-Bass and Center for Creative Leadership.
- Drucker, P. F. (1954). *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. New York: Harper & Row.
- Elsbach, K.D. & Pratt, M.G. (2007). The physical environment in organizations. *The Academy of Management Annals*, 1 (1), 181–224.
- Fiedler, F. E. (1967). *A theory of leadership effectiveness*. New York: McGraw–Hill.
- Fleishman, E.A. (1953). The description of supervisory behavior. *Personnel Psychology*, 37, 1–16.
- Follett, M.P. (1924). *Creative experience*. New York: Peter Smith.
- Fry, L.W. (2003). Toward a theory of spiritual leadership. *Leadership Quarterly*, 14 (6), 693–727.
- Fry, L.W. (2005). Toward a theory of spiritual well-being and corporate social responsibility through spiritual leadership. Teoksessa Giacalone, R. & Jurkiewicz, C. & Dunn, C. (Eds.), *Positive psychology in business ethics and corporate responsibility* (s. 47–83). Greenwich, CN: Information Age Publishing.
- Gagliardi, P. (1996). Exploring the aesthetic side of organizational life. Teoksessa Clegg, S.R. & Hardy, C. & Nord, W.r. (Eds.), *Handbook of organization studies* (s. 565–580). London: Sage.
- Gibb, C. (1954). Leadership. Teoksessa Lindzey G. (Ed.), *Handbook of social psychology* (s. 877–920), Vol 2. Cambridge, MA: Addison-Wesley.
- Grint, K. (2011). A history of leadership. Teoksessa Bryman A. & Collinson, D. & Grint, K. & Jackson, B. & Uhl-Bien, M. (Eds.), *The SAGE handbook of leadership* (s. 1–14). London: Sage.
- Gronn, P. (2002). Distributed leadership as a unit of analysis. *Leadership Quarterly*, 13(4), 423–451.
- Guillet de Monthoux, P.G. & Gustafsson, C. & Sjöstrand, S. (Eds.) (2007). *Aesthetic leadership: Managing fields of flow in art and business*. London: Palgrave MacMillan.
- Guthey, E. & Jackson, B. (2005). CEO portraits and the authenticity paradox. *Journal of Management Studies*, 42 (5), 1057–1082.
- Hambrick, D.C. & Mason, P.A. (1984). Upper echelons: The organization as a reflection of its top managers. *Academy of Management Review*, 9, 193–206.
- Hansen, H. & Ropo, A. & Sauer, E. (2007). Aesthetic leadership. *Leadership Quarterly*, 18, 544–560.
- Hassard, J. & Holliday, R. & Willmott, H. (Eds.) (2000). *Body and organization*. London: Sage.
- Hollander, E. P. (1961). Some effects of perceived status on responses to innovative behavior. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 63, 247–250.

- Hosking, D.M. (1988). Organizing, leadership, and skillful process. *Journal of Management Studies*, 25(2), 147–166.
- Hosking, D.M. (2007). Not leaders, not followers: A post-modern discourse of leadership processes. Teoksessa Shamir, P. & Pillai, R. & Bligh, M. & Uhl-Bien, M. (Eds.). *Follower-centered perspectives on leadership: A tribute to the memory of James R. Meindl*. Greenwich, CT: Information Age Publishing.
- Hosking, D.M. (2011). Telling tales of relations: Appreciating relational constructionism. *Organization Studies*, 32 (1), 47–65.
- Hosking, D.M. & Dachler, H.P. & Gergen, K.J. (Eds.). (1995). *Management and organization: Relational alternatives to individualism*. Brookfield, USA: Avebury.
- House, R.J. & Mitchell, T.R. (1974). Path-goal theory of leadership. *Contemporary Business*, 3 (Fall), 81–98.
- Howell, J. M. & Shamir, B. (2005). The role of followers in the charismatic leadership process: relationships and their consequences. *Academy of Management Review*, 30 (1), 96–112.
- Hunt, J.G. (1991). *Leadership: A new synthesis*. Newbury Park, CA: Sage.
- Hunt, J.G. & Ropo, A. (1992). Stratified systems theory and dynamic case study perspectives: A symbiosis. Teoksessa R.L. Phillips & J. G. Hunt (Eds.), *Strategic leadership: A multi-organizational level approach* (s. 179–194). New York: Quorum.
- Hunt, J.G. & Ropo, A. (1995). Multi-level leadership: Grounded theory and mainstream theory applied to the case of General Motors. *Leadership Quarterly*, 6, 379–412.
- Hunt, J.G. & Ropo, A. (2003). Longitudinal organizational research and the third scientific discipline. *Group and Organization Management*, 28 (3), 315–340.
- Jackson, B. & Parry, K. (2008). *A very short, fairly interesting and reasonably cheap book about studying leadership*. London: Sage.
- Jacobs, T.O. & Jacques, E. (1987). Leadership in complex systems. Teoksessa Zeidner, J. (Ed.), *Human productivity enhancement: Organizations, personnel, and decision-making* (s. 7–65), Vol 2. New York: Prager.
- Katz, D. (1955). Skills of an effective administrator. *Harvard Business Review*, January-February, 33–42.
- Katz, D. & Kahn, R.L. (1952). Some recent findings in human-relations research in industry. Teoksessa Swanson, E. & Newcomb, T. & Hartley, E. (Eds.), *Readings in social psychology* (s. 650–665). New York: Holt.
- Katz, D. & Kahn, R.L. (1966). *The social psychology of organizations*. New York: Wiley.

- Kerr, S. & Jermier, J.M. (1978). Substitutes of leadership: Their meaning and measurement. *Organizational Behavior and Human Performance*, 22, 375–403.
- Koivunen, N. (2003). *Leadership in symphony orchestras. Discursive and aesthetic practices*. Vammala: Tampere University Press.
- Ladkin, D. (2008). Leading beautifully: How mastery, congruence and purpose create the aesthetic of embodied leadership practice. *Leadership Quarterly*, 19, 31–41.
- Ladkin, D. (2010). *Rethinking leadership. A new look at old leadership questions*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Ladkin, D. & Taylor, S.S. (2010). Enacting the ‘true self’: Towards a theory of embodied authentic leadership. *Leadership Quarterly*, 21, 64–74.
- Likert, R. (1961). *New patterns of management*. New York: McGraw–Hill.
- Linstead, S. & Höpfl, H. (Eds.) (2000). *The aesthetics of organizations*. London: Sage.
- Martin, Y. (2002). Sensations, bodies, and the spirit of a place: Aesthetics in residential organizations for the elderly. *Human Relations*, 55 (7), 861–885.
- McCall, M.W. Jr. & Lombardo, M.M. (1983). What makes a top executive? *Psychology Today*, February, 26–31.
- McClelland, D.C. (1965). N-Achievement and entrepreneurship: A longitudinal study. *Journal of Personality and Social Psychology*, 1, 389–392.
- McClelland, D.C. (1985). *Human motivation*. Glenview, IL: Scott Foresman.
- Meindl, J.R. (1995). The romance of leadership as a follower-centric theory: A social constructionist approach. *Leadership Quarterly*, 6 (3), 329–341.
- Meindl, J.R. & Ehrlich, S.B. & Dukerich, J.M. (1985). The romance of leadership. *Administrative Science Quarterly*, 30, 78–102.
- Merleau-Ponty, M. (1989/1945). *The phenomenology of perception*. (Käännös Smith, C.) London: Routledge.
- Murrell, K.L. (1997). Emergent theories of leadership for the next century: Towards relational concepts. *Organization Development Journal*, 15 (3), 35–42.
- Pearce, G.L. & Conger, J.A. (Eds.) (2003). *Shared leadership. Reframing the hows and whys of leadership*. Thousand Oaks: Sage.
- Podsakoff, P. & MacKenzie, S. & Pommer, W. (1996). Transformational leader behaviors and substitutes for leadership as determinants of employee satisfaction, commitment, trust, and organizational citizenship behaviors. *Journal of Management*, 22 (2), 249–258.
- Polanyi, M. (1966). *The tacit dimension*. New York: Doubleday & Company.

- Raelin, J.A. (2002). *Creating leaderful organizations: How to bring out leadership in everyone*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Ramirez, R. (2005). The aesthetics of cooperation. *European Management Review*, 2 (1), 28–35.
- Ropo, A. (1989). *Leadership and organizational change*. Acta Universitatis Tamperensis, Ser. A, Vol 280. Tampere: Tampere University Press.
- Ropo, A. & Eriksson, M. & Sauer, E. & Lehtimäki, H. & Keso, H. & Pietiläinen, T. & Koivunen, N. (2005). *Jaetun johtajuuden särmät*. Helsinki: Talentum.
- Ropo, A. & Hunt, J.G. (1999). Leadership and organizational change: Some findings from a processual grounded theory study. Teoksessa J. A. Wagner III (Ed.), *Advances in qualitative organizational research* (s. 169–200). Vol 2. Greenwich, CT: JAI Press.
- Ropo, A. & Parviainen, J. (2001). Leadership and bodily knowledge in expert organizations: Epistemological rethinking. *Scandinavian Journal of Management*, 17 (1), 1–18.
- Ropo, A. & Parviainen, J. & Koivunen, N. (2002). Aesthetics in leadership. From absent bodies to social bodily presence. Teoksessa Parry, K.W. & Meindl, J.R. (Eds.), *Grounding leadership theory and research. issues, perspectives and methods* (s. 21–38). Greenwich, CT: Information Age Publishing.
- Ropo, A. & Sauer, E. (2008). Corporeal leaders. Teoksessa Barry, D. & Hansen, H. (Eds.), *The SAGE handbook of new approaches in management and organization* (s. 469–478). London: Sage.
- Sauer, E. & Ropo, A. (2007). Leading by gaze. *AIMAC Proceedings*. Valencia.
- Sauer, E. & Salovaara, P. & Mikkonen, A.-M. & Ropo, A. (2010). *Johtajuuden uusi taide*. Tampere: Tampere University Press.
- Shamir, B. & Eilam, G. (2005). What's your story? A life-stories approach to authentic leadership development. *Leadership Quarterly*, 16, 395–417.
- Shamir, P. & Pillai, R. & Bligh, M. & Uhl-Bien, M. (Eds.) (2007). *Follower-centered perspectives on leadership: A tribute to the memory of James R. Meindl*. Greenwich, CT: Information Age Publishing.
- Sinclair, A. (2005). Body possibilities in leadership. *Leadership*, 1 (4), 387–406.
- Stogdill, R.M. (1948). Personal factors associated with leadership: A survey of the literature. *Journal of Psychology*, 25, 35–71.
- Stogdill, R.M. (1974). *Handbook of leadership: A survey of the literature*. New York: Free Press.
- Stogdill, R.M. & Coons, A.E. (1957). *Leader behavior: Its description and measurement*. Columbus: Ohio State University Press.
- Strati, A. (1999). *Organization and aesthetics*. London: Sage.

- Taylor, S.S. & Ladkin, D. (2009). Understanding arts-based methods in managerial development. *Academy of Management Learning & Education*, 8 (1), 55–69.
- Trevino, L.T. & Brown, M. & Hartman, L.P. (2003). A qualitative investigation of perceived ethical leadership: Perceptions from inside and outside the executive suite. *Human Relations*, 55, 5–37.
- Uhl–Bien, M. (2006). Relational leadership theory: Exploring the social processes of leadership and organizing. *Leadership Quarterly*, 17, 654–676.
- Van Marrewijk, A. (2010). The beauty and the beast: the embodied experience of two corporate buildings. Teoksessa Van Marrewijk, A. & Yanow, D. (Eds.), *Organizational spaces. Rematerializing the workaday world* (s. 96–114). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Vine, B. & Holmes, J. & Marra, M. & Pfeifer, D. & Jackson, B. (2008). Exploring co-leadership talk through interactional sociolinguistics. *Leadership*, 4 (3), 339–360.
- Vroom, V.H. & Yetton, P.W. (1973). *Leadership and decision-making*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Weber, M. (1947/1924). *The theory of social and economic organization*. (Käännös A.H. Henderson & Talcott Parsons). Glencoe, IL: Free Press.
- Yukl, G. (2010/1981). *Leadership in organizations*. Seventh edition. Upper Saddle River, NJ: Pearson.

VERTAILU HALLINNON TEORIANMUODOSTUKSESSA

Esa Hyyryläinen & Olli-Pekka Viinamäki

Hallintoa on syytä tutkia monella eri tieteenalalla. Meille hallintotieteilijöille hallinto on perusyksikkö, josta hankitaan tietoa eri tutkimusmenetelmiä aineistoihin soveltamalla niin alan teorianmuodostukseen kuin johtamis- ja hallintokäytänteiden kehittämiseksi. Yleisesti voi todeta, että aikaisemmin julkisen hallinnon tutkimus priorisoi enemmän järjestelmiä, rakenteita ja periaatteita. Nyt alan tutkimuksessa painotetaan enemmän johtamista näkökulmana hallintoon. Tämän paradigmaattisen muutoksen ohella myös hallinnon tutkimusmenetelmät ovat moninaistuneet.

Lähestymme hallintoa generalisteina, joten omaksumamme määritelmä hallinnosta tutkimuskohteena ei voi olla suppea. Yleistä nimittäjää etsittäessä hallinnossa voidaan katsoa olevan kyse jonkinlaisesta yhteistyöstä ja työn yhteensovittamisesta tiettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi (Simon ym. 1956, 3). Hallintona ilmenevä yhteistyö on useimmiten pysyvää ja järjestäytynyt erilaisiksi organisaatioiksi. Julkisen hallinnon osalta yhteistyön ja yhteensovittamisen keskeiset tavoitteet liittyvät erityisesti julkisten politiikkojen toimeenpanoon. Olemme tutkijoina kiinnostuneita sekä julkisista

politiikoista hallinnolle tavoitteet tuottavina ilmiöinä että näiden politiikkojen toimeenpanon eri ulottuvuuksista. Tutkimme väistämättä erilaisia organisaatioita, joiden toimintana julkisten politiikkojen toimeenpano tapahtuu. Olemme myös kiinnostuneita johtamisesta sen eri ulottuvuuksissa, koska katsomme hyvän johtamisen auttavan varmistamaan julkisten politiikkojen mahdollisimman tehokkaan ja tuloksellisen toimeenpanon organisaatioissa.

Niin hallintotieteellisen kuin muilla tieteenaloilla toteutetun hallinnon tutkimuksen hyödyllisyys muodostuu kyvystä tuottaa hallintoa koskevia teorioita, innovatiivisia lähestymistapoja sekä teorioista johdettuja kehittämistekniikoita. Robert Dahlin (1947, 1) tunnetun käsityksen mukaisesti katsomme kansalliseen kokemukseen sitoutumattomien periaatteiden löytämisen ja koostamisen hallinnon teoriaksi olevan hallinnontutkimuksen uskottavuuden elinehto ja tärkeä tutkimustehtävä. Vertailu on sellainen hallinnon tutkimusmenetelmä ja lähestymistapa, jolla näitä uusia teorioita ja selitysmalleja voidaan löytää. Ainakin menetelmällisesti vertailun esillä pitäminen suomalaisessa hallinnon tutkimuksessa on pitkälle langennut erityisesti Vaasan yliopiston hallintotieteilijöiden tehtäväksi (ks. esim. Salminen 2007). Vertailu hallinnontutkimuksen menetelmänä on vahvasti esillä tässäkin kontribuutiossamme. Pohdimme tässä artikkelissa erityisesti sitä, miten erityyppistä vertailua voidaan hyödyntää hallinnon teorianmuodostuksessa.

Käsitys hallinnon teorianmuodostuksesta

Teorianmuodostus on yleisesti sitä, että tehdään havainnoista yleisemmin päteviä päätelmiä ja mallinnuksia, joita myöhempi tutkimus voi hyödyntää eri tavoin. Pyrkimys päätelmien yleisyyteen on samalla tie vertailuun. Esimerkiksi tutkija, joka tuntee byrokratian vain oman kulttuurinsa tuottamana hallinnollisena ilmiönä, voi periaatteessa sanoa siitä jotain yleisempää vain näiden kulttuuristen rajojensa puit-

teissa. Yleisemmin pätevä näkemys edellyttää myös muiden kulttuurien tuottamien byrokratioiden jonkinasteista tuntemista. Hallinnon teorianmuodostus on tällöin myös jonkinasteista omasta maasta ja kulttuurista poispäin kääntymistä. Eri valtioiden hallintojärjestelmien ja niiden piirteiden vertailussa on pohjimmiltaan tästä kyse, joten vertailua voi lähtökohtaisesti pitää hallinnon teorianmuodostuksen hyvänä käytänteenä.

Teorianmuodostuksen voi tarkemmin ymmärtää prosessina, jonka aikana synnytetään, osoitetaan oikeaksi ja jalostetaan pidemmälle koherentteja kuvauksia, selityksiä ja representaatioita havaituista tai koetuista ilmiöistä (Lynham 2002, 161). Tämä edellyttää sekä teoreettista spekulatiota, että ajoittaista paluuta todellisuuteen (Geddes 2010, 213). Ragin kutsuu tätä osuvasti ideoiden ja evidenssin vuoropuheluksi (Ragin 1989, 164–171). Laajimman mahdollisen tulkinnan mukaan kaikki hallinnon tutkimus on ainakin jossain määrin teorianmuodostusta. Suppeammin määritellen voisimme kuitenkin katsoa teorianmuodostukseksi vain sellaisen hallinnontutkimuksen, joka on itselleen tällaisen tehtävän ottanut.

Teorianmuodostusprosessin lopputuote on teoria, jonka luonteesta eri tutkijoilla on erilaisia käsityksiä (Harisalo 2008, 35–37). Kyse on pitkälti siitä, vaaditaanko tieteen ykseyttä vai ei. Esimerkiksi edellä siteeratun Geddesin (emt.) käsitys teoriasta on vahvasti luonnontieteen mallin mukainen, ja siltä osin yhdenmukainen mm. Hempelin (2003) kaiken tieteen metodologista yhtäläisyyttä korostavan käsityksen mukainen. Teorianmuodostuksen ajatellaan käyvän kohti teoriaa hypoteesien ja mallien kautta. Tällöin teoria olisi vasta oikeaksi osoitettu (verifioitu) tai kumoamisyrityksen (falsifioinnin) kestänyt hypoteesi tai malli.

Tällä tavalla edistyvän teorianmuodostuksen perustana on tavalla tai toisella ymmärretty kausaalisuus. Klassinen tapa ymmärtää kausaalisuus on pyrkimys säännönmukaisuuksilla selittämiseen. Tätä edustaa humelainen kauseliteettikäsitys, joka edellyttää synn ja seurauksen ajallista lähekkäisyyttä, synn ilmenemistä seurausta ennen sen seurauksen esiintymisen säännönmukaisuutta aina synn esiintyessä

(Kakkuri-Knuuttila 2006, 59–62; ks. myös Kuorikoski 2006, 89–90). Säännönmukaisuuteen perustuvaa selittämistä voidaan myös kutsua samankaltaisuuteen perustuvaksi selitykseksi (Kakkuri-Knuuttila 2006, 59). Tässä on myös linkki vertailuun, sillä tutkittavien tapausten yhtäläisyyksien etsiminen on sen toinen päätehtävä erojen etsimisen rinnalla. Säännönmukaisuuksilla selitettäessä voidaan katsoa noudatettavan ns. peittävän lain mallia. Selittävään tekijään sisältyy silloin lainomainen säännönmukaisuus sekä tapauksen kuvaus, johon tätä yleistä säännönmukaisuutta sovelletaan. Ihannetapauksessa näistä päätellään yhdessä selitettävä tekijä (Kakkuri-Knuuttila *emt.* 57–58). Jos säännönmukaisuus pätee poikkeuksetta, kyse on deterministisestä selittämisestä. Jos vain tietyllä todennäköisyydellä, kyse on probabilistisesta selittämisestä.

Säännönmukaisuuteen perustuvat selitykset ovat ilman muuta hallinnontutkimuksessa mahdollisia. Sitä Dahlkin oikeastaan edellytti. Muiden yhteiskuntatieteiden tapaan hallinnontutkimuksessakaan ei silti oikeastaan ole deterministisiä lakeja vaan ainoastaan probabilistisia (ks. esim. Koistinen & Nurmi 2008). Kausaalisuuskin voidaan kaikissa yhteiskuntatieteissä esimerkiksi realismin tapaan ymmärtää niin, ettei se edes edellytä säännönmukaisuutta (Raatikainen 2004, 75–76).

Yhteiskuntatieteissä voidaan teoriaksi periaatteessa ymmärtää kaikki käsitteelliset järjestelmät, jotka tarjoavat tapoja nähdä yhteiskunnan todellisuutta (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 40). Tämä käsitys teoriasta on selvästi väljempi kuin luonnontieteen mallissa. Siihen ei esimerkiksi lähtökohtaisesti liity mahdollisuutta testata jokin tapa nähdä yhteiskunnan todellisuus paikkaansa pitäväksi tai pitämättömäksi. Siksi Koskinen *ym.* (*emt.*) pitävät perustellumpana puhua teoreettisesta orientaatiosta kuin teoriasta tiukassa mielessä. Jotain samansuuntaista on ollut mielessä Thomas Kuhnillakin, joka ei katsonut paradigman soveltuvan kuvaamaan yhteiskuntatieteitä (Kuhn 1994). Se edellyttäisi, että jotkut teoriat osoittautuvat vääriksi ja korvautuisivat uusilla samalla kun paradigma vaihtuu.

Yhteiskuntatieteiden tuottamilla teorioilla on usein myös aivan eri käyttö kuin luonnontieteen teorioilla. Hallinnonkin teoriat antavat suuntaa kriittiselle, refleктоivalle, luovalle ja eettiselle ajattelulle (Harisalo 2008, 35–36). Kriittisellä ajattelulla koetellaan esitettyjen väitteiden ja ”totuuksien” perusteita mm. etsimällä niiden huonommin perusteltuja kohtia. Jonkinlaisesta ”testaamisesta” on kyse, mutta ei siinä muodossa kuin teorian testaaminen ymmärretään. Reflektiivinen ajattelu pyrkii tekemään asiat tunnistettaviksi ja ymmärrettäviksi kytkemällä ne jollakin tavoin jo tiedettyyn. Esimerkiksi asioiden asettaminen suurempiin puitteisiinsa on aina jonkinlaista reflektiivistä ajattelua. Mitään aidosti uutta ei synny, jos ei kyetä välillä jättämään totuttuja ajatuskuluja sivuun. Ainakin parhaimmillaan luova ajattelu vie kohti uusia ratkaisuja. Lopuksi, eettisen ajattelun keskeinen tehtävä on tunnistaa oikea ja väärä sekä edistää tältä pohjalta toivottavia asioita ja pyrkiä välttämään epätoivottavia. Tämä on tarpeellista esimerkiksi siksi, että hallinnontutkimuksella on väistämättä vaikutuksensa yhteiskunnallisen päätöksenteon määrittäjänä.

Teoriakontribuution vahvuus

Teorianmuodostuksen kannalta tutkimuksen mahdollinen kontribuutio vaihtelee lähes olemattomasta kontribuutiosta vahvaan kontribuutioon. Colquitt ja Zapata-Phelan (2007) ovat arvioineet ’Academy of Management Journal’ -lehdessä viiden vuosikymmenen aikana ilmestyneiden artikkeleiden teoreettista antia. Tämän aihepiirimme kannalta heidän luokittelunsa on mielenkiintoinen. Tämän kontribuutioluokittelun keskeinen idea on tiivistetty taulukkoon 1, kuitenkin alkuperäisestä esitystavasta jossain määrin poikkeavalla tavalla.

Colquitt ja Zapata-Phelan käyttävät artikkelinsa otsikossa sekä termiä teorianmuodostus että teorian testaaminen. Molemmat voidaan sijoittaa tämän kirjoituksemme pääkäsitteen teorianmuodostus alle. Käytämme niistä myös Colquittin ja Zapata-Phelanin tekstistä

Taulukko 1. Teorianmuodostus ja kontribuution vahvuus (vrt. Colquitt & Zapata-Phelan 2007, 1283).

Uutta teoriaa synnyttävä tutkimus	Teoriakontribuutio	Olemassa olevaa teoriaa testaava tutkimus
Aikaisempia havaintoja uudessa kohteessa toistamaan pyrkivä tutkimus	Heikko kontribuutio	Loogiseen spekulatioon perustava tutkimus
Aikaisemmin teoretoinnin kohteena olleita ilmiöitä uudelleen tarkasteleva tutkimus	Melko heikko kontribuutio	Aikaisempiin havaintoihin perustava tutkimus
Uuden vaikuttavan tekijän aikaisemmin havaittuun ilmiöön esittelevä tutkimus	Jonkinlainen kontribuutio	Olemassa oleviin käsitteellisiin argumentteihin perustava tutkimus
Aikaisemmin tarkastelematonta ilmiötä tarkasteleva tutkimus	Melko vahva kontribuutio	Olemassa oleviin malleihin perustava tutkimus
Uuden teoriakehityksen esittelevä tai merkittävästi olemassa olevaa kehittävä tutkimus	Vahva kontribuutio	Olemassa olevaan teoriaan perustava tutkimus

löytyviä käsitteitä uutta teoriaa synnyttävä tutkimus ja olemassa olevaa teoriaa testaava tutkimus. Colquittin ja Zapata-Whelanin jaottelussa on viisi luokkaa kummallekin teorianmuodostuksen alalajille. Heikkoa teorianmuodostusta edustaa uutta teoriaa synnyttävässä tutkimuksessa aikaisempia havaintoja uudessa kohteessa toistamaan pyrkivä tutkimus ja olemassa olevaa teoriaa testaavassa tutkimuksessa oletukset ainoastaan loogiseen spekulatioon perustava tutkimus. Vastaavasti vahvaa teorianmuodostusta uuden teorian tuottamisessa edustaa uusia teoriakehityksiä esittelevä tai olemassa olevia merkittävästi edelleen kehittävä tutkimus. Teorian testaamisen vahvaa kontribuutiota edustavat oletukset olemassa olevaan teoriaan perustavat tutkimukset. (Emt.)

Matkalla kohti vahvempaa kontribuutiota teorianmuodostukseen uutta teoriaa synnyttävässä tutkimuksessa on seuraavana luokkana jonkinlaiseen teoretisointiin uudelleen palaava tutkimus. Sitä

seuraa Colquittin ja Zapata-Phelanin luokittelussa jonkinlaisen uuden vaikuttavan tekijän esittelevä tutkimus. Toiseksi vahvinta teoria-kontribuutiota edustaa tässä luokittelussa puolestaan aikaisemmin tarkastelemattoman ilmiön tarkasteleminen. Teoriaa testaavan tutkimuksen puolella sama järjestys on aikaisempiin havaintoihin perustuva tutkimus varsin heikkona kontribuutiona, käsitteellisiin argumentteihin perustuva tutkimus jonkinlaisena teoriakontribuutiona ja olemassa oleviin malleihin perustuva tutkimus melko vahvana kontribuutiona teorianmuodostukseen.

Colquitt ja Zapata-Phelan eivät juurikaan huomioi abduktiota päättelytapana. Päähuomio on uutta teoriaa synnyttävän teorian induktiivisessa ja teoriaa testaavan tutkimuksen deduktiivisessa päättelyssä. Usein abduktiivisessa päättelyssä lähtökohtana on yllättävä havainto, joka ei ongelmitta selity olemassa olevalla teorialla (Paavola & Hakkarainen 2006). Sen selittämiseksi ”siepataan” selitystapa, joka vaikuttaa uskottavalta selitykseltä. Päättely menee havainnosta taaksepäin, pyrkien löytämään hypoteeseja selittämään tämän yllättävän havainnon (emt. 271). Käytännössä käsitteellinen analyysi ja aineiston analyysi käyvät muutenkin tutkimuksessa vuoropuhelua. Käsitteiden, mallien ja teorioiden kanssa tehdään työtä siinäkin vaiheessa, jossa päähuomiossa on jo analyysi. Alkuperäiset teoreettiset ideat kyllä johdattavat tutkimusta, mutta niitä muokataan, tarkennetaan ja usein aika perusteellisesti pistetään uusiksi prosessin aikana. Tässä mielessä abduktiivinen päättely antaa monesti oikeamman todistuksen varsinaisesti toteutuvasta päättelystä kuin deduktiivinen tai induktiivinen päättely. Se on käytännössä myös yhdistelmä näistä. (Ragin 1989, 164–165.)

Lisähuomioita teoriakontribuution vahvuudesta

Edellä oleva sivusi jo kysymystä siitä, millaista teoriakontribuutiota voidaan pitää vahvana ja millaista heikkona. Tässä tätä kysymystä

pohditaan pidemmälle. Pohdinnan lähtökohtana on Robert Dubinin (1969) käsitys teorioista ja teorianmuodostuksesta. Dubin nostaa esille ennustamisen ja ymmärtämisen tieteellisen toiminnan toisistaan selvästi erillisinä tavoitteina. Samalla ne ovat teorian käyttötarkoituksia, joiden mukaan teorat kehittyvät eri suuntiin. Kummassakin suunnassa teorioiden pääkysymyksenä ovat silti säännönmukaisuudet. Ennustamisella hän tarkoittaa sitä, että voidaan ennakolta arvioida yhden tai useamman osatekijän vaikutus jonkin ilmiön syntymiseen. Ennustaminen on hänelle myös jonkin järjestelmän tilan ennakoimista. Kummassakin tapauksessa ennustaminen liittyy aina jollakin tavalla vaikutusten tunnistamiseen. Ennustamisessa ei juurikaan kiinnitetä huomiota siihen, miksi tietyt vaikutukset syntyvät. Ymmärtäminen on Dubinille järjestelmän muodostavien muuttujien keskinäisen vuorovaikutuksen tunnistamista. Siinä ei puolestaan juurikaan olla kiinnostuneita tämän vuorovaikutuksen mahdollisista vaikutuksista. (Emt.10.)

Dubinin mukaan teoreettisesti heikointa tasoa ovat vain tekijöiden läsnä- ja poissaoloon perustuvat säännönmukaisuudet teoriaväittämän perustana. Esimerkki voisi olla teoriaväittämä ”samaistuminen organisaation arvoihin riippuu työhön perehdytyksen onnistumisesta”. Se ei sano kovinkaan paljon samaistumisilmiöstä, minkä vuoksi sitä voi pitää teoreettisesti heikkona väittämänä. Silti siinä samaistumiselle tarjotaan jo jonkinlaista säännönmukaisuuteen nojaavaa selitystä. Heti mennään astetta vahvempaan suuntaan, jos teoriaväittämässä on sanottu jotain myös vaikutuksen suunnasta. Esimerkiksi ”samaistuminen organisaation arvoihin on vahvempaa silloin, kun työhön perehdyttäminen on onnistunut hyvin” on tällainen teoriaväite. Sekin vielä toteaa tarkasteltavasta ilmiöstä varsin vähän. Kovariaation kytkeminen mukaan vahvistaa teoriaväittämää siksi entisestään. Jos sanotaan vaikka, että ”työntekijän sitoutuminen organisaation arvoihin vaihtelee J-käyrän mukaan alkaen täydellisestä sitoutumisesta” ollaan tällaisessa teoriaväittämässä. Tätä vieläkin vahvempi on sellainen teoriaväittämä, joka kertoo eksaktisti millaista käyrää sitoutuminen seuraa¹. (Dubin 1969, 110–112.)

Positivistinen teoriakontribuutio voi edetä neljännelle tasolle asti. Sen sijaan määre teoreettinen orientaatio, kaikille yhteiskuntatieteen teorioille edellä kuvattu väljennys, rajaa teoriakontribuution vahvuutta Dubinin luokittelussa. Mahdollisia vahvuuksia tällöin olisi lähinnä kaksi ensimmäistä tasoa. Koko käsitys teoreettisen ajattelun vahvuudesta on kuitenkin hankala silloin kun teorian pääkäyttönä on tutkijan ajattelun suuntaaminen. Vahvin teoriakontribuutio on tällöin oikeastaan se, jossa ajatus suuntautuu parhaiten. Sille ei löytyne mitään luontevia kriteereitä. Kun teoreettisessa ajattelussa myös on tarjolla suuntaa niin kriittiselle, refleктоivalle, luovalle kuin eettiselle ajattelulle (Harisalo 2008, 35–36), ja usein vielä yhtä aikaa, niin tämä vaikeuttaa teoriakontribuution vahvuuden arvioimista entisestään. Voimmekin siksi sanoa niin, että koko kysymys teoriakontribuution vahvuudesta on oikeastaan mielekäs ainoastaan silloin, kun on kyse säännönmukaisuuksiin perustuvasta teoretisoinnista.

Vertailu teorianmuodostuksena

Kun peruskäsitys teorioista ja teorianmuodostuksesta on nyt käyty läpi, tässä vaiheessa on syytä siirtyä tarkemmin vertailuun hallinnon teorianmuodostukseen tähtäävänä tieteellisen toiminnan muotona. Tarkennamme aluksi käsitystä vertailusta. Filosofi Tommi Lehtonen (2008) on pohtinut vertailun luonnetta oman tieteenalansa tarjoamin keinoin. Hänelle vertailu ilmenee formalisoituna suhteena $V_a(d, x, q/u, w)$: a tunnistaa joukkoon d kuuluvien alkioiden $x_1, x_2, x_3, \dots, x_n$ yhtäläisyyksiä ja eroja mitta-asteikolla u (tai mallikappaleen u avulla) osan tai ominaisuuden q suhteen kontekstissa w . Olemme samoilla linjoilla vertailun perusluonteesta, mutta ilmaisutapamme on erilainen. Me lähdemme siitä, että vertailu on kohteiden rinnakkaiseen tarkasteluun perustuva tiedonhankintatapa, jossa havainnoidaan, tulkitaan ja selitetään kohteiden eroja ja yhtäläisyyksiä sekä hyödynnetään näin saatavaa tietoa esimerkiksi hallinnollisten ilmiöiden selittämiseen tai toiminnan

kehittämiseen (Hyryläinen 2011, 64; ks. myös Jreisat 2005; Landman 2005; Peters 1998). Nimenomaan pyrkimys hallinnollisten ilmiöiden selittämiseen sekä edellyttää että tuottaa hallinnon teoriaa. Tältä osin vertailussa on kiistämättömästi kyse teorianmuodostuksesta.

Vertailututkimus muodostaa välttämättömyydestään huolimatta lähtökohtaisesti hankalan tapauksen hallinnon teorianmuodostuksen kannalta. Se ei oikeastaan noudata tuttua kvasiekperimentaalista tutkimusasetelmaa, eikä se varsinaisesti ole monien hyvin ymmärtämää tapaustutkimustakaan. Vertailun hyödyntämä käyttämä data ei ole juuri koskaan ihan parasta mahdollista. Tapaukset on esimerkiksi lähes aina valittu niin, niitä ei voi juuri otoksena ymmärtää. Tapausten määrä jää usein vähäiseksi. Datan keruussa on myös omat haasteensa, kun vertailussa havainnoidaan jotakin, jota ei voi kielitaitonsa ja muun tietämyksensä takia tuntea yhtä hyvin kuin oman maansa ja kulttuurinsa ilmiöitä. (Teune 2006, 236–237.)

Ongelmistaan huolimatta vertailu on teorianmuodostukseen pyrkivälle hallinnontutkimukselle hyödyllistä, sillä vain vertaillen saadaan tietoa, josta kulttuuriset erityispiirteet on tunnistettu, ja tarpeen mukaan poistettu. Tarkastelumme kattaa kaikki teorianmuodostuksen mahdollistavat vertailun metodiset suuntaukset, joita yleisen käytännön mukaan erotetaan aineistossa olevien tapausten määrän mukaan suurten (large-N) ja pienten (small-N) aineistojen vertailuiksi (Caramani 2009, 11–15). Näiden väliin on syntynyt keskisuurten (intermediate-N) aineistojen käyttöön perustuvat vertailut (ks. esim. Berg-Schlosser & de Meur 2009).

Vertailujen tekeminen ei yksinomaan riitä hallinnon teorianmuodostukseen. Ne täytyy myös toteuttaa tavalla, joka mahdollistaa teorianmuodostuksen. Niiden täytyy olla vertailuasetelmallisesti olemassa olevia malleja tai teorioita jollain lailla koettelevia tai uusia malleja ja teorioita tuottavia. Vertailujen täytyy myös perustua käsitteisiin, jotka toimivat hyvin eri kulttuureissa, olematta silti liian yleispiirteisiä. Edelleen, empiiristen tapausten täytyy olla valittuna niin, että tavoitellun tasoista yleisyyttä edustavaa teoriaa voi niistä tehdyistä havainnoista lähteä muodostamaan. Hallinnon teorianhan

ei välttämättä tule olla universaalia, vaan siinä voidaan myös pyrkiä ottamaan huomioon aika ja paikka teorian käyttöä rajaavina tekijöinä (Pollitt 2011).

Hallinnon teorianmuodostus laajoissa kansainvälisissä vertailuissa

Suurten aineistojen käyttöön perustuvat kansainväliset vertailut ovat lähtökohtaisesti olennaisen tärkeässä asemassa teorianmuodostuksessa (Caramani 2009; Hyyryläinen & Viinamäki 2009). Pyrkimyksiltään vankasti nomoteettisena tutkimuksena, ilmiöiden säännönmukaisuuksia etsiessään, niiden pääkiinnostus kohdistuu primääristi tapausten yhdenmukaisuuteen (Burrell & Morgan 1979, 6-7). Vertailussa olisi loogista etsiä yhdenmukaisuuksia suhteellisen etäisten kohteiden väliltä. Käytännössä kohteet kuitenkin valitaan usein toisiaan lähellä olevien kohteiden joukosta. Tähän vaikuttavat sekä tutkimusekonomiset tekijät, että erityisesti vertailtavuuskysymyksen ratkaisuun liittyvät tekijät. Yksi seuraus tapausten läheisyydestä on se, että Edward Tylorin ensimmäisenä kuvaama Galtonin ongelma nostaa vääjäämättä päätään (Tylor 2006; ks. myös Elder 2006, 348–249; Naroll 2006, 3–10). Maat eivät ole toisistaan riippumattomia niin kuin säännönmukaisuuden analyysissä oletetaan, vaan niiden kehitys on monella tavalla toisiinsa yhteydessä mm. yhteisen historian ja toiselta omaksumisen kautta. Päätelmissä voi siis olla harhaa jo lähtökohtaisesti.

Suurten aineistojen vertailujen kehitys on pitkälti sidoksissa mielipidekartoitusten suosioon 1950- ja 1960-luvuilla (Caramani 2009, 12–13). Tällöin muodostettiin useita suuria kansainvälisiä tutkimusryhmiä ja kerättiin isoja mielipideaineistoja useista eri maista. Myös aineistojen tilastollinen analyysi lähti kehittymään kun mekaaninen laskenta tuli paremmin käyttöön. Michael Coppedge (2006, 103) näkee suurten määrällisten aineistojen vertailut parhaana vaihtoehtona pyrittäessä tuottamaan yleistyksiä ja käsittelemään kompleksisia suhteita. Niiden keskeinen ongelma-alue on hänen mukaansa laadukkaan datan hankinnassa. Tämä on estänyt todellista teoreettista

ja empiiristä kukoistusta. Nykyinen tietotekniikka sallisi vaikka mitä. Tilastointikin on ihan eri mallissa kuin aikaisemmin. Usein käytännön tutkimustilanne on silti se, että vertailijat joutuvat tyytymään dataan, joka ei tarkkaan ottaen mittaa sitä mitä pitäisi. Data on nimittäin varsin usein tuotettu toisiin tarkoituksiin ja tutkijan ongelmana on oikeastaan ”venyttää” se tarjoamaan mahdollisuuksia sanoa jotain siitä, mitä on itse määritellyt tutkimuksen tavoitteeksi. Osa ratkaisua on tilastollisten tutkimustekniikkojen kehityksessä, joiden avulla malleihin voidaan liittää latentteja muuttujia. Tällöin joiltain osin epätydyttävää mittausta voidaan kompensoida ja täydentää paremmin teoreettisia intressejä palvelevaan suuntaan.

Muitakin ratkaistavia ongelmia riittää, kun mahdollisimman suurella maajoukolla pyritään saamaan parempia yleistyksiä aikaan (ks. Elder 2006). Monet niistä ovat käytännöllisiä. Esimerkiksi kun aineistoa kerätään useammalla kielellä, miten varmistetaan että kielelliset merkitykset pysyvät samoina? Kun esimerkiksi tutkimusryhmässä tutkijat tutkivat samalla asetelmalla omaa maataan, miten varmistetaan se, että kaikki puhuvat koko ajan samasta asiasta samalla tavalla? Kun käytössä ovat muiden keräämät aineistot, kuten tilastot, miten varmistetaan se, että ne kuvaavat samaa asiaa samalla tavalla? Esimerkiksi korruptiolla on ilmiselvä alueensa ja harmaa alueensa. Miten jonkin maan korruptiotilastosta tulkitaan se, mihin raja tässä maassa asettuu, kun käytännössä tiedetään, ettei nimenomaan harmaata aluetta eri maissa ymmärretä suinkaan samalla tavalla?

Säännönmukaisuuksiin perustuvaan selittämiseen pyrkivässä tutkimuksessa vertailijan pitäisi oikeastaan tilastollisen yleistettävyyden nimissä pyrkiä kasvattamaan kohteidensa joukkoa aina kun se on mahdollista (Lijphart 2006, 80–81). Käytännössä tyypillisessä vertailussa on silti muutamasta kohteesta muutama kymmenen kohdetta. Selitykseksi tähän on tarjottu vertailijoiden pyrkimystä tuntea kohteensa verrattain hyvin (emt.). Se ei ole mahdollista silloin, kun kohdejoukkoa lähdetään kasvattamaan, vaan tällöin ainoa mahdollisuus on keskittyä rajattavissa olevaan dataan ja korvata tuntemisen ohuus kohteiden runsaslukuisuuden tuomilla hyödyillä.

Kohteiden määrän kasvattamiselle on ainakin valtiovertailussa muitakin rajoitteita. Itsenäisiä valtioita maailmassa on nyt pari sataa, joka ei aineistona olisi tilastollisessa tutkimuksessa erityisen suuri. Käytännölliset syyt, kuten mm. tilastoinnin puuttuminen ja sen mahdollinen epäluotettavuus, vähentävät tätä joukkoa entisestään. Reaaliset mahdollisuudet tilastollisen vertailevan tutkimuksen mahdollisuuksien hyödyntämiseen eivät siksi usein ole optimaalisia. Käytännössä laajat kansainväliset vertailut ovat valtiovertailuissa usein muutaman kymmenen tapauksen tutkimukseen perustuvia vertailututkimuksia. Tapauksissa myös edellä kuvatuista syistä johtuen painottuvat tutummat ja turvallisemmat läntiset valtiot. Jos kehittyviä maita tutkitaan, niitä tutkitaan joko yleisimmillä mahdollisilla tilastoilla (esim. YK, Maailmanpankki) tai keskittymällä selvästi pienempään joukkoon valtioita.

Hallinnon teorianmuodostuksen tapaustutkimuksen tapaisissa vertailuissa

Hallinnon teorianmuodostus ei välttämättä edellytä useista maista kerättyä aineistoa. Sen voi ajatella lähtevän yhden tapauksen analyysistäkin. On selvää, että jonkin kohteen erityispiirteille ei voi juuri perustaa yleistä teoriaa (Lijphart 2006, 86). Pienten aineistojen vertailut ovat nimenomaan yleistämiseen perustuvan teorianmuodostuksen kannalta ongelmallisia (Dooley 2002; Caramani 2009; Diaz Andrade 2009; Hyyryläinen & Viinamäki 2009). Usein teorialat ovat silti lähteneet kehittymään juuri tämäntyyppisistä tapaustutkimuksista ja pienten tapausjoukkojen vertailuasetelmista. Pienessä tapausjoukossa tehtyjä havaintoja on lähdetty etsimään uusista, laajemmista tapausjoukoista. Usein matkan varrella selviää, että alkuperäinen oletus tapauksen erityisyydestä ole oikea. Tapaustutkimuksen tapaisten vertailujen luonteavin alue on tarkasteltavien kohteiden erityispiirteiden esiin nostaminen, idiografisuus (Burrell & Morgan 1979, 6–7). Vertailututkimuksena

ne ovat primääristi kiinnostuneita kohteiden välisistä eroista. Näitä on loogisinta yleensä etsiä suhteellisen läheisten kohteiden välillä.

Tapaustutkimuksessa kiinnostus kohdistuu primääristi käsitteisiin ja käsitteiden rakenteluun teoriamuodostuksen välineenä. Käsitteet ovat eräänlainen mittatikku, joka mahdollistaa vertailtavan ilmiön piirteiden ymmärtämisen ja selittämisen. Vertailijakin tarvitsee aina käsitteitä ja ekvivalenssia käsitteille annettujen merkitysten välillä. Jos käsitteitä ei ole, on vaikea löytää yhteistä nimittäjää – abstraktiota tai ajatusrakennelmaa, siis teoriaa – ilmiöiden välille, joita pyritään vertailemaan ja rinnastamaan toisiinsa. Käsitteethän perusteiltaan vangitsevat idean tai ominaisuuden, joka sisältyy ilmiöön. Rutgers (2004, 155) katsoo, että vertailija voi valita kahden strategian välillä teoreettisten käsitteiden muodostamisessa. Ensinnäkin, vertailija voi pyrkiä ymmärtämään ja vangitsemaan ilmiön olemuksen soveltamalla autenttisia ja lokaaleja merkityksiä vertailussaan. Vertailija pyrkii mahdollisimman tarkoin hahmottamaan sen käsitteellisen kontekstin, jossa tutkittava ilmiö esiintyy. Toinen vaihtoehto on se, että vertailija kehittää omat käsitteet ja joita sovelletaan jokaisessa vertailumaassa.

Tapaustutkimukseen nojaavassa teorianmuodostuksessa piilee myös riskejä vertailijalle. Teoriassa ja ideatasolla käsitevalinnat voivat olla onnistuneita, mutta vasta empiirinen vertailu paljastaa käsitteiden toimivuuden (Rose 1991, 449, 452). Esimerkiksi maiden teoreettisessa tarkastelussa voidaan päätyä ”jalat irti maasta” vertailuun (emt.). Maat valikoituvat vertailuun ”tavanomaisten” maiden joukosta tiedostetusti tai jopa tiedostamatta. Voi olla, että vertailija tällöin vain toistaa aikaisempien tutkimusten stereotyyppioita. Ne luovat analyysiin jonkinlaisen todellisuuden tunnun. Rosen kritiikillä voi olla sijansa myös nykyisessä hallinnontutkimuksessa. Useat alamme teokset nostavat yhä uudelleen esille tietyt anglosaksiset reformit, linkittäen ne mm. Australian ja Uuden-Seelannin kokemuksiin ilman varsinaista empiiristä analyysia. Teoria otetaan käyttöön yleisempänä kuin aineisto varsinaisesti sallisi. Esimerkiksi Christopher Pollittin (2011) peräämä tietoisuus reformin aika- ja paikkasidonnaisuudesta jää suurelta osin huomiotta.

Tapaustutkimukseen nojaavissa vertailuissa on myös käsitteiden ja teorian abstraktiotasoon liittyviä haasteita. Kun vertailija tunnistaa kontekstiin liittyvän ongelman, yleinen strategia vertailtavuuden ja ekvivalenssin saavuttamiseksi on lisätä käsitteiden abstraktiotasoa. Samalla vertailija ottaa etäisyyttä kontekstiin ja sitä kautta voi saavuttaa paremman yleistettävyyden (ks. myös Keränen 2001). Ajoittain abstraktiotason lisäämisen ongelma on kuitenkin se, että samalla muodostetaan oma universaali keinokieli, josta asioiden kontekstuaalisia merkityksiä on mahdotonta enää ymmärtää. Keränen (emt. 85) kysyykin, puhuvatko yleistettyä keinokieltä muut kuin toiset alan vertailijat? Saman ongelman on havainnut myös Rutgers (2004, 166), joka kehottaa vertailijoita varomaan omien käsitteidensä ”tuuttamista” aina uusiin ja uusiin konteksteihin.

Monet vähättelevät tapaustutkimuksia ja harvojen tapausten tarkasteluun perustuvia vertailuja. Tämä on parhaiten ymmärrettävissä maailmassa, jossa teorianmuodostukseen on yksi legitiimi väylä, tilastollinen yleistäminen. Heti tästä maailmasta ulostultua asia näyttää toisenlaiselta. Esimerkiksi kausaalisuus ei tällöin suinkaan rajoitu säännönmukaisuuksiin, joita tarkastellaan tilastollisesti (Kakkuri-Knuuttila 2006). James Mahoney (2006) on pohtinut tätä kysymystä vertailututkimuksessa. Hän osoittaa analysoimalla Theda Skocpolin ja eräiden muiden tutkijoiden työtä, että pienten aineistojen vertailuissa hyödynnetään todellisuudessa useampia kausaalisen päättelyn menetelmiä. Tilastolliselle yleistämiselle ei siis ole vain yhtä vaihtoehtoa päättelytapaa tarjolla. Mahoney nostaa esille erityisesti kolme pienten tapausjoukkojen vertailevassa analyysissä ilmenevää kausaalisen päättelyn muotoa, nominaalisen päättelyn, ordinaalisen päättelyn ja narratiivisen päättelyn. Näitä voidaan myös yhdistellä toisiinsa käytännön tutkimustilanteissa.

Nominaalinen päättely (tai laatueropäättely) on myös seuraavaksi esiteltävien konfiguratiivisten vertailutekniikkojen käyttämä kausaalisen päättelyn menetelmä. Sitä esitellään siksi tarkemmin vielä seuraavassakin osiossa. Esimerkiksi kun jonkin tietyn maan tietyn julkisen organisaation tuloksellisuus todetaan hyväksi ja toisen maan

vastaavan organisaation tuloksellisuus huonoksi, nominaalisessa päättelyssä voidaan tapauksia vertaillen selvittää se, minkä tekijöiden läsnä- tai poissaollessa tämä tapahtuu. Olisiko esimerkiksi hyvään tuloksellisuuteen päädyttyäessä johtamisen oltava osallistavaa, palkkerojen pieniä, työntekijöiden ikäjakauman tasaisen ja koulutustason korkean jne.? Olisivatko nämä tekijät huonoon tuloksellisuuteen päädyttyäessä toisinpäin? Ordinaalisessa (tai järjestysasteikollisessa) päättelyssä mennään astetta pidemmälle tarkemman mittauksen suuntaan ja erotellaan esimerkiksi edellä mainittua johtamisen osallistavuutta yksinkertaisen asteikon mukaan. Esimerkiksi Likertin skaalasta mallinsa hakevat asteikot käyvät tässä tarkoituksessa hyvin. Tällä jo vältetään deterministinen joko-tai -asetelma. Muutoin perusasetelma on nominaalisen päättelyn kaltainen. Narratiivinen päättely poikkeaa tästä jo aika tavalla. Siinä rakennellaan pidempiä syy- ja seurausketjuja, jotka voivat esimerkiksi ajallisesti ulottua varsin pitkällekin. Kun näin tehdään, niin painotus on jo varsin idiografinen siinä kun kaksi edellistä päättelyn muotoa edustavat edes jonkinlaista pyrkimystä nomoteettisuuteen. Narratiivista päättelyä ei myöskään päässe kritisoimaan liikaa yksinkertaistavaksi, minkä moitteen voi usein osoittaa ainakin nominaalisen päättelyn suuntaan. (Emt. 94–105.)

Hallinnon teorianmuodostuksen kannalta on tärkeää myös miettiä sitä, miksi tietty tapaus tai tietyt tapaukset valitaan tarkasteltavaksi? Bent Flyvbjerg (2004, 425–428) on pohtinut tätä. Hän nostaa esille neljä erilaista roolia tapaukselle. Ensiksi, tapaus voi olla äärimmäinen tai poikkeava tapaus, jonka tutkimus on perusteltua nimenomaan sen poikkeavuuden takia. Tutkimalla tällaista tapausta tyypillisen tapauksen sijaan voi saada maksimaalisesti uutta tietoa itse ilmiöstä. Toiseksi, tapaus voidaan valita tarkasteluun siksi, että se on tiettyjen haluttujen piirteiden osalta mahdollisimman erilainen joidenkin muiden tutkijan tarkastelemien tapausten suhteen. Tutkimalla sitä saa silloin tietoa näiden tekijöiden vaikutuksesta tarkasteltaviin ilmiöihin. Kolmanneksi, tapaus voi olla luonteeltaan kriittinen tapaus. Esimerkiksi ”maailman vähiten korruptoituneessa valtiossa” on perusteltua tutkia korruptiota siksi, että jos sitä täältäkin löytää, niin

sitä on melkoisella varmuudella muuallakin. Lopuksi, on olemassa myös paradigmaattisia tapauksia, joiden tutkimuksella saisi viitteitä jostain aivan uudesta. Tutkijan intuitiolla on varsin suuri merkitys näiden löytämisessä, sillä varmuuttahan tapauksen paradigmaattisuudesta ei juuri voi ennakoita olla.

Hallinnon teorianmuodostus konfiguratiivisissa vertailutekniikoissa

Laajojen kansainvälisten vertailujen ja tapaustutkimuksen tapaisten vertailujen väliin on muodostunut teorianmuodostuksen kannalta mielenkiintoinen vertailevan tutkimuksen tyyppi (Caramani 2009; Hyyryläinen & Viinamäki 2009). Se noudattaa monimenetelmällisen tutkimuksen periaatteita (ks. Tashakkori & Cresswell 2007; Bryman 2007, 2008; Cresswell 2009). Tunnetuin muoto tästä vertailussa ovat konfiguratiiviset vertailutekniikat (Configurative Comparative Methods), joissa toteutetaan samantapaisia vertailuasetelmia kuin suurten määrällisten aineistojen analyysissä, mutta jonkin verran pienemmillä kohdejoukoilla (Rihoux & Ragin toim. 2009; Hyyryläinen 2010). Konfiguratiiviset vertailutekniikat hyödyntävät vertailussa logiikkaa siinä kun suuret kansainväliset vertailut luottavat tilastolliseen analyysiin ja tapaustutkimuksen tapaiset vertailut tapausten mahdollisimman hyvään kuvaamiseen ja tuntemiseen.

Konfiguratiiviset vertailutekniikat perustuvat Millin (2006) induktiivisen päättelyn sääntöihin. Yksittäisten tekijöiden tarkastelun sijaan ne hakevat selittävien tekijöiden läsnä- ja poissaoloista muodostuvia konfiguraatioita, joista tarkastellun selitettävän tekijän tilan katsotaan johtuvan. Kyse on täten nominaalisesta päättelystä. Millin sääntöjen soveltaminen tapahtuu parivertailuissa, joissa kaksiarvoisesti luokitellut aineistot analysoidaan mekaanisesti tätä tarkoitusta varten kirjoitettuja algoritmeja hyödyntäen. Tyypillistä konfiguratiivisille vertailutekniikoille on se, että yhden koko tapausjoukon se-

littävän konfiguraation sijasta löytyy usein useampia vaihtoehtoisia. Mekaanisen vaiheen jälkeen jatketaan näiden löytyneiden konfiguraatioiden tulkintaa pidemmälle esimerkiksi normaalin laadullisen analyysin tapaan. Koska kaksiarvoinen luokittelu on mittauksena erittäin karkea, tutkijan pitää myös selvittää, millaisia seurauksia rajatapauksen uudelleenluokittelulla olisi tuloksiin. (Hyryläinen 2010.)

Konfiguraatiiviset vertailutekniikat soveltavat Millin yhtäläisyyden ja eroavuuden menetelmää. Edellisessä katsotaan, mikä selittävä tekijä vertailtavia tapauksia yhdistää silloin, kun niissä selitettävä tekijä saa saman arvon eli on kaikissa tapauksissa joko läsnä- tai poissaoleva. Jälkimmäisessä puolestaan katsotaan tapauksia erottavaa selittävää tekijää silloin, kun selitettävä tekijä saa tarkasteltavissa tapauksissa eri arvon. Selittävä tekijä katsotaan riittäväksi, kun selitettävä tekijä tapahtuu aina selittävän tekijän läsnä ollessa, ja välttämättömäksi, kun selitettävä tekijä ei voi tapahtua lainkaan selittävän tekijän poissa ollessa.

Alun perin yhtäläisyyden ja eroavuuden menetelmää sovellettiin konfiguraatiivisissa vertailutekniikoissa tiukasti. Gisèle De Meur ja Dirk Berg-Schlosser ovat kuitenkin halunneet väljentää Millin sääntöjen mukaisia ideaaliehtoja, joiden mukaan selittävistä tekijöistä pitäisi löytyä vain yksi yhdistävä tai erottava tekijä. Käytännön tutkimustilanteissa tällainen on harvinaista. Ratkaisuksi muodostui etsiä suhteellisilla kriteereillä mahdollisimman erilaisia ja samanlaisia tapauksia yhdistämällä Przeworskin ja Teunen (1970, 31–39) kuvaamat loogisesti yhtenevät maksimaalisen samanlaisuuden strategia ja maksimaalisen erilaisuuden strategia Millin logiikkaan. Tämä edellytti mahdollisimman erilaisen ja samanlaisen tarkentamista. De Meurin ja Berg-Schlosserin pyrkimyksenä oli löytää menettelytapa, jolla voidaan ”mitata” kohteiden välistä etäisyyttä kaksiarvoisesti luokitellun laadullisen aineiston avulla. (Berg-Schlosser & De Meur 2003, 2009; De Meur & Berg-Schlosser 1994, 2003; De Meur, Bursens & Gottscheiner 2006; Hyryläinen 2010.)

Ratkaisu on parivertailu, jossa verrataan kaikkia tapauksia pareittain ja lasketaan kuinka monen tekijän kohdalla luokittelu on

erilainen. Mahdollisimman suuren yhtenevyyden ja eroavuuden tarkastelussa, MSDO/MDSO:ssa² on tulostekijöitä (outcome variables) ja olosuhdetekijöitä (condition variables). Pyrkimyksenä on ymmärtää olosuhdetekijöiden tilojen tarkastelun avulla kuinka eroja syntyy tulostekijöissä. Idea siis on perimmiltään sama kuin Raginin QCA:ssa (Ragin 1989; ks. myös Hyyryläinen 2010). Koska tarkastelussa mukana olevien tekijöiden määrä on QCA:ta selvästi suurempi, ne jaetaan tarkastelun helpottamiseksi eri kategorioihin. Tämän takia MSDO/MDSO antaa enemmän mahdollisuuksia tarkentaa analyysia lisäämällä huomioonotettavia tekijöitä. Hintana tästä on analyysin kompleksoituminen.

Konfiguraatiiviset vertailutekniikat noudattavat induktiivisen päättelyn sääntöjä, mutta niissä analyysi ei silti ole vain aineistolähtöistä analyysia. Esimerkiksi QCA mahdollistaa myös teorian testaamisen, kunhan se vaan on kirjoitettavissa Boolean algebran tarjoamaa muotoa hyödyntäen. Tätäkin tärkeämpää on se, että selittävät tekijät, joiden konfiguraatioita näillä tekniikoilla etsitään, perustuvat aikaisemman tutkimuksen havaintoihin. Usein tilanne on se, että aikaisemmassa tutkimuksessa on osoitettu eräiden tekijöiden vaikuttavan selitettävän ilmiön syntyyn. Konfiguraatiivisella vertailutekniikalla edetään tästä etsimään sitä millaisina konfiguraatioina nämä jo tunnetut tekijät esiintyvät.

Lopuksi

Jatkuva teorianmuodostus on hallinnontutkimuksen elinvoimaisuuden ja hyödyllisyyden kulmakivi. Tietyistä rajoitteistaan ja ongelmistaan huolimatta vertailu on hyvä tapa teorianmuodostukseen. Juuri parempaa tapaa ei edes ole. Esittelimme kontribuutiossamme kolme vertailevan hallinnontutkimuksen tyyppiä, joita toteuttamalla syntyy jonkinlaisia edellytyksiä hallinnon teorianmuodostukseen.

Laajoilla kansainvälisillä vertailuilla ideaalina on tilastolliseen yleistämiseen perustuvien säännönmukaisuuksien löytäminen. Tämä on kutakuinkin sitä, minkä varaan Robert Dahl katsoi mahdolliseksi hallintotieteen perustaa. Suurin ongelma liittyy aineistoihin, jotka eivät aina ole sallineet kovinkaan rohkeiden päätelmien tekemistä. Päätelmien tekeminen myös usein rajoittuu kehittyneimpien maiden hallintojen tutkimukseen. Valitsemalla joko tyypillisiä, äärimmäisiä, toisistaan kontrolloidulla tavalla poikkeavia tai tulevaisuudesta jollain tavalla vihjaavia tapauksia voidaan tuottaa sellaista tietoa yleistä tietoa hallinnosta, joka voi toimia tulevan hallinnontutkimuksen lähtökohtana. Tässä mielessä tapaustutkimuksen tyypisessä vertailussa kyse on ehdottomasti hallinnon teorianmuodostuksesta. Siinä missä suuret kansainväliset vertailut luottavat tilastolliseen yleistämiseen ja tapaustutkimuksen tapaiset vertailut tapausten mahdollisimman hyvään kuvaamiseen ja tuntemiseen, konfiguraatiiviset vertailututkimukset perustuvat logiikkaan. Päättely on kausaalista päättelyä, mutta ei tilastollista yleistämistä. Aineisto on laadullista, mutta koodattua. Tapauksia on vähemmän kuin laajoissa kansainvälisissä vertailuissa, mutta enemmän kuin tapaustutkimuksen tapaisessa vertailussa. Mahdollisuuksia teorianmuodostukseen syntyy käsittääksemme nimenomaan juuri hallinnontutkimuksessa, jossa tämäntyyppiselle tutkimukselle on iso tilaus osana Robert Dahlin meille asettamaa haastetta.

Entä mitä mahdollisuuksia 2010-luvun vertailevalle suomalaiselle hallinnontutkijalle on uuden teorian, useissa kulttuureissa sovellettavissa olevien käsitteiden ja merkittävien hallintoa ilmiönä avaavien tutkimustulosten saavuttamisen suhteen? Melko hyvältä näyttää, jos asiaa meiltä kysytään. Toki vain muutamat suppeat huomiot ovat mahdollisia tämän puheenvuoron yhteydessä. Ensiksi, vertailu laajoilla kansainvälisillä aineistoilla on nykyisin vaivattomampaa, kustannustehokkaampaa ja luotettavampaa kuin vielä pari vuosikymmentä sitten. Useimmat aineistot ovat esimerkiksi jo valmiiksi saatavilla elektronisessa muodossa, joten niiden käytettävyys on ainakin periaatteessa helpompaa. Myös pääsy mielenkiintoisten

tapausten äärelle on nyt aikaisempaa helpompaa mm. lisääntyneen kulttuurituntemuksemme ja parantuneen kielitaitomme takia. Samaten konfiguraatiivisten vertailutekniikkojen kaltaiset uudet lähestymistavat ovat avanneet uusia mahdollisuuksia toteuttaa analyysejä aikaisemmista menetelmällisistä ja aineistollisista rajoitteista vapautuen.

Toiseksi, mahdollisuus päästä hyödyntämään edes jonkinlaista vertailuasetelmaa kansainvälisen tutkimusyhteistyön puitteissa on aikaisempaa paremmin läsnä. Nykymuotoinen tutkimusrahoitus mahdollistaa sen aikaisempaa paremmin, samoin kuin se sitä jo osin vaa- tiikin. Jonkinlainen kansainvälinen ulottuvuus on ehtona esimerkiksi Suomen Akatemian myöntämälle rahoitukselle. Tämä on ehdottomasti hyvä käytäntö vertailun ja teorianmuodostuksen edistämisen näkökulmasta. Kontaktit kansainvälisiin kollegoihin ja heidän tutkimusryhmiinsä syntyvät parhaimmillaan aidon ja yhteisen intressin pohjalta. Tämä on jo useissa hankkeissa johtanut merkittävien vertailuvien havaintojen, aineistojen ja teoriakehitelmien kertymiseen sekä lisääntyneisiin mahdollisuuksiin käsitteiden ja teoriakehitelmien soveltamiseen uusissa kulttuureissa ja konteksteissa.

Kolmanneksi, tiiviinä osana Euroopan unionia Suomi on maana ja hallinnontutkimuksen kohteena kiinnostavampi tapaus kuin oli aikaisemmin. Vertailu on hyvä keino vahvistaa tätä yhteyttä. Suomi on hyvä tapaus vertailututkijalle muun muassa siksi, että meiltä saa esimerkiksi varsin hyviä hallinnon kehittämisen kuvauksia. Tämä tietenkin toimii myös hyvänä osoituksena valtion- ja kuntien jo vuosia jatkuneesta tiivistä hallinnon kehittämistyöstä. Kuvauksia on, koska kuvattavaakin löytyy. Tarvitsisimme kuitenkin enemmän rohkeutta kehittää globaaleille ”teoriamarkkinoille” uusia teoreettisia avauksia ja mallinnuksia. Kansainvälisissä tutkimusryhmissä on helposti vaarana ajautuminen alihankintaan, jossa me toimitamme aineistot ja tulkinnot maattamme koskien, mutta varsinainen teorian tai mallin kehittäminen tapahtuu muualla.

Neljänneksi, useat nuoret hallinnontutkijat ovat kasvaneet kansainväliseen tutkimusympäristöön, joka monella tapaa erilainen kun

se mihin me itse tutkijanurienne alussa kasvoimme. Heillä on hyvä kielitaito, usein jo henkilökohtainen kiinnostus kansainvälisyyteen sekä pyrkimys kehittyä tutkijanuralla myös kansainvälisten tutkijapaikkojen ja tutkimustehtävien kautta. On syntynyt tilanne, jossa teoriakehitykset testataan suoraan kansainvälisessä ympäristössä ja raportoidaan useimmiten jo kansainvälisissä lehdissä. Vertailu toimii menetelmänä ja lähestymistapana hallinnontutkimukseen tällaisessa tutkimusympäristössä erittäin hyvin.

Kun Hallinnon Tutkimuksen Seura seuraavan kerran juhlii täysivuoti, voisimme kuvitella, ettei kenenkään enää tarvitse puhua erikseen vertailevan tutkimuksen ja vertaillen tapahtuvan teorianmuodostuksen edistämisen puolesta. Eiköhän nämä sitten ole jo itsestäänselviksiä?

Viitteet

1. Tämän kappaleen teoriaväittäjäesimerkit ovat kuvitteellisia.
2. Tulee termeistä Most Similar Different Outcome/Most Different Similar Outcome.

Lähteet

- Berg-Schlosser, Dirk & de Meur, Gisèle (2009). Comparative research design: Case and variable selection. Teoksessa Rihoux, Benoît & Ragin, Charles C. (Eds.), *Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques* (s. 19–32). Los Angeles: Sage.
- Bryman, Alan (2007). Barriers to integrating quantitative and qualitative research. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1), 8–22.
- Bryman, Alan (2008). Of methods and methodology. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, 3(2), 159–168.
- Burrell, Gibson & Morgan, Gareth (1979). *Sociological paradigms and organizational analysis: Elements of the sociology of corporate life*. Aldershot: Gower.
- Caramani, Daniele (2009). *Introduction to the comparative method with Boolean algebra*. Los Angeles: Sage.
- Cresswell, John W. (2009). Editorial: Mapping the field of mixed methods research. *Journal of Mixed Methods Research*, 3(2), 95–108.
- Colquitt, Jason A. & Zapata-Phelan, Cindy P. (2007). Trends in theory building and theory testing: A five-decade study of the academy of management journal. *Academy of Management Journal*, 50(6), 1281–1303.
- Coppedge, Michael (2006). Thickening thin concepts and theories: Combining large N and small in comparative politics. Teoksessa Sica, Alan (Eds.), *Comparative Methods in the Social Sciences, vol II*, (s. 94–107). London: Sage Publications.
- Dahl, Robert A. (1947). The science of public administration: Three problems. *Public Administration Review*, 7, 1–11.
- Diaz Andrade, Antonio (2009). Interpretive research aiming at theory building: Adopting and adapting the case study design. *The Qualitative Report*, 14(1), 42–60.
- Dogan, Mattei & Pelassy, Dominique (1984). *How to compare nations: Strategies in comparative politics*. Chatham: Chatham House Publishers, Inc.
- Dooley, Larry M. (2002). Case study research and theory building. *Advances in Developing Human Resources*, 4(3), 335–354.
- Dubin, Robert (1969). *Theory building*. New York: The Free Press.
- Elder, Joseph W. (2006). Comparative cross-national methodology, teoksessa Sica, Alan (Eds.), *Comparative methods in the social sciences, vol I*, (s. 339–366). London, Sage Publications.

- Flyvbjerg, Bent (2004). Five misunderstandings about case-study research, teoksessa Seale, Clive, Gobo, Giampietro, Gubrium, Jaber F & Silverman, David (Eds.), *Qualitative research practice*, (s. 420–434). Thousand Oaks: Sage.
- Geddes, Barbara (2010). *Paradigms and sand castles: Theory building and research design in comparative politics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Harisalo, Risto (2008). *Organisaatioteoria*. Tampere: Tampere University Press.
- Hempel, Carl G. (2003). Concept and theory in social science. Teoksessa Felant, Gerard & Strydom, Piet (Eds.), *Philosophies of social science: The classic and contemporary readings*, (s. 35–38). Maidenhead: Open University Press.
- Hyyryläinen, Esa & Viinamäki, Olli-Pekka (2009). Kansallinen kulttuuri kansainvälisissä hallintovertailuissa: Pragmaattinen näkökulma vertailuasetelmien muodostamiseen. *Hallinnon tutkimus*, 28(4), 56–68.
- Hyyryläinen, Esa (2010). Kolme konfiguraatiivista vertailutekniikkaa esittelyssä. *Hallinnon tutkimus*, 29(1), 5–19.
- Hyyryläinen, Esa (2011). Vertailua koskevat käsityksemme. Teoksessa Hyyryläinen, Esa & Viinamäki, Olli-Pekka (toim.), *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen: Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi* (s. 64–74). Vaasa: Acta Wasaensia No 238, Julkisojohtaminen 16.
- Jreisat, Jamil E. (2005). Comparative public administration is back, prudently. *Public Administration Review*, 65(2), 231–242.
- Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa (2006). Kausaalisuhteet ja selittäminen tulkitsevassa tutkimuksessa. Teoksessa Rolin, Kristina, Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa & Henttonen, Elina (toim.), *Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia* (s. 54–87). Helsinki: Gaudeamus.
- Keränen, Marja (2001). Vertaileva ja poikkikulttuurinen tutkimus: Kaksi tapaa lähestyä muita maita. *Politiikka*, 43(2), 82–92.
- Koistinen, Olli & Nurmi, Hannu (2008). Yhteiskunnalliset lait ja kausaliteetti. *Ajatus 65 -Suomen Filosofisen Yhdistyksen vuosikirja 2008*, 7–23.
- Koskinen, Ilpo, Alasuutari, Risto & Peltonen, Tuomo (2005). *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Tampere: Vastapaino.
- Kuhn, Thomas S. (1994). *Tieteellisten vallankumousten rakenne*. Helsinki: Art House.
- Kuorikoski, Jaakko (2006). Syyt ja vaikutukset kvantitatiivisessa liiketaloudellisessa tutkimuksessa. Teoksessa Rolin, Kristina, Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa & Henttonen, Elina (toim.), *Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia* (s. 88–110). Helsinki: Gaudeamus.
- Landman, Todd (2005). *Issues and methods in comparative politics: An introduction*. 2nd ed. London: Routledge.

- Lehtonen, Tommi (2008). Vertailututkimuksen filosofisia lähtökohtia. *Ajatus* 65 – *Suomen Filosofisen Yhdistyksen vuosikirja 2008*, 227–258.
- Lijphart, Arend (2006). Comparative politics and comparative method. Teoksessa Sica, Alan (Eds.), *Comparative Methods in the Social Sciences*, vol III, (s.75-97). London: Sage Publications.
- Lynham, Susan A. (2002). The general method of theory-building research in applied disciplines. *Advances in Developing Human Resources*, 4(3), 221–241.
- Mahoney, James (2006). Strategies of causal inference in small-N analysis. Teoksessa Sica, Alan (Eds.), *Comparative methods in the social sciences*, vol IV, (s. 353–385). London: Sage Publications.
- Mill, John Stuart (2006). On the four methods of experimental inquiry. Teoksessa Sica, Alan (Eds.), *Comparative methods in the social sciences*, vol. I, (s.105–123). London: Sage Publications.
- Naroll, Raul (2006). Galton's problem: The logic of cross-cultural research. Teoksessa Sica, Alan (Eds.), *Comparative methods in the social sciences*, vol II, (s. 3-21). London: Sage Publications.
- Paavola, Sami & Hakkarainen, Kai (2006). Entäpä jos...? Ideoiden abduktiivinen kehittäminen tutkimusprosessin olennaisena osana. Teoksessa Rolin, Kristina, Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa & Henttonen, Elina (toim.), *Sovelettava yhteiskuntatiede ja filosofia*, (s. 268–284). Helsinki: Gaudeamus.
- Peters, B. Guy (1988). *Comparing public bureaucracies: Problems of theory and method*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Pollitt, Christopher (2011). Time and place in public administration: Two endangered species? Teoksessa Hyryläinen, Esa & Viinamäki, Olli-Pekka (toim.), *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen: Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi* (s. 33–53). Vaasa: Acta Wasaensia No 238, Julkisjohtaminen 16.
- Raatikainen, Panu (2004). *Ihmistieteet ja filosofia*. Gaudeamus: Helsinki.
- Ragin, Charles C. (1989). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Rihoux, Benoît & Ragin, Charles C. toim. (2009) *Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Los Angeles: Sage.
- Rose, Richard (1991). Comparing forms of comparative analysis. *Political Studies*, 39(3), 446–462.
- Rutgers, Mark R. (2004). Comparative public administration: Navigating Scylla and Charybdis – global comparison as a translation problem. *Administrative Theory & Praxis*, 26(2), 150–168.
- Salminen Ari toim. (2007). *Hallintovertailun metodologia* (2. painos). Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 234, Hallintotiede 26.

- Simon, Herbert A., Smithburg, Donald & Thompson, Victor A. (1956). *Public administration*. New York, Alfred A. Knopf.
- Tashakkori, Abbas & Cresswell John W.(2007). Editorial: The new era of mixed methods. *Journal of Mixed Methods*, 1(1), 3–7.
- Teune, Henry (2006). Comparative research, experimental design, and the comparative method. Teoksessa Sica, Alan (Eds.), *Comparative Methods in the Social Sciences, vol II*, (s. 236–240). London: Sage Publications.
- Tylor, Edward B. (2006). On a method of investigating the development of institutions: Applied to laws of marriage and descent. Teoksessa Sica, Alan (Eds.), *Comparative Methods in the Social Sciences, vol I*, (s. 124–149). London: Sage Publications.

NEW PUBLIC MANAGEMENT – NÄKÖKULMIA JULKISJOHTAMISEEN JA HYVÄÄN HALLINTOON

Rinna Ikola-Norrbacka & Kirsi Lähdesmäki

Johdanto

Hyvän hallinnon periaatteilla ja virkamiesetiikalla on ollut merkittävä rooli hallintotieteellisessä keskustelussa (mm. Salminen 2008; Vartola 2004). Julkinen sektori tekee nykyään monin eri tavoin yhteistyötä yksityisen sektorin toimijoiden ja vapaaehtoisjärjestöjen kanssa, mikä vaikuttaa osaltaan johtamiseen ja hyvän hallinnon periaatteisiin. Näin hyvän hallinnon käsite muokkautuu ja osin kompleksisoituu.

Julkisen sektorin toimijan on otettava kaikissa tehtävissään huomioon julkista toimintaa säätelevät lait ja normit, hyvän hallinnon periaatteet ja virkamiesetiikan. Myös organisaatio asettaa jäsenilleen sisäisiä toimintaohjeita, sääntöjä ja kieltoja eri tilanteita varten. Julkisen sektorin toimijoilta vaaditaan yhä enemmän kykyä sopeutua uusiin toimintamalleihin ja kykyä ottaa huomioon asiakkaiden eli kansalaisten toiveet.

Hallintotieteellisessä tutkimuksessa on kiinnitetty yhä enemmän huomiota julkisen hallinnon, politiikan ja talouden eettisiin kysymyksiin. Tämä on tärkeää johtamisen ja hyvien hallintokäytäntöjen kehittämisen näkökulmasta. (Huberts, Maesschalck & Jurkiewicz

2008, 240, 259). Julkisen toiminnan eettiset kysymykset koostuvat arvoista, periaatteista ja velvoitteista, joita virkamies­työssä pidetään tärkeänä. Lainsäädäntö määrittää toiminnalle vähimmäiskriteerit. Lait ja säännöt voivat määritellä sen, mikä on oikein ja mikä väärin, mutta yksistään ne eivät kuitenkaan riitä hyvän hallinnon toteutumiseen. Lisäksi tarvitaan eettisiä ohjeita ja niiden sisäistämistä päätöksenteossa ja käytännön toiminnassa. (Menzel 2001; Salminen 2004; Hallberg 2005, 45; Ikola-Norrbacka 2010, 71–74.)

Hallintotieteen ja julkisjohtamisen kehityskulkuja ei kuitenkaan voida kuvata ja analysoida ottamatta kantaa New Public Management -doktriinin merkitykseen ja kontribuutioon hallintoajattelun uudistajana ja hallinnon reformien esikuvana. Artikkelin tarkoituksena on luoda käsitys New Public Management -doktriinista julkisjohtamisen ja hyvän hallinnon uudistajana. NPM:n käsitys hyvästä hallinnosta kiteytyy kooltaan pienempään, mutta paremmin palvelevaan julkiseen hallintoon, jossa kansalainen hallinnon asiakkaana ja veronmaksajana voi vaatia tarpeisiinsa sopivia palveluita. Etiikan näkökulma hyvään hallintoon liittyy arvoihin, oikein toimimiseen ja kansalaisten oikeudenmukaisen ja tasapuolisen kohtelun toteuttamiseen. NPM ei kuitenkaan tarkastele hyvää hallintoa etiikan näkökulmasta, vaan hallinnon tehokkuuden ja toimivuuden kannalta. On kuitenkin selvää, että myös NPM:n näkökulma hyvään hallintoon on kansalaisten kannalta tärkeä, sillä NPM-doktriinin avulla pyritään tehostamaan palvelutuotantoa ja sitä kautta huomioimaan niukkenevat resurssit.

NPM on saavuttanut virkamiesten ja hallinnon tutkijoiden laajan kiinnostuksen, ja se on merkittävästi vaikuttanut hallintoajatteluun meillä ja muualla. Länsimaiset julkisen sektorin uudistukset ulottuvat lähes kolmenkymmenen vuoden taakse. NPM tarjosi hallintoreformeille yhteisen arvopohjan. Kansalaisten näkemykset hyvän hallinnon ja palveluiden haasteista ovat kuitenkin jääneet vähemmälle huomiolle. Hallintoajattelu -käsitteellä kuvataan hallintokoneiston muutokseen vaikuttamista sekä hallinnon rakenteiden, järjestelmien ja kulttuurin muutosta tähtäimenä hallinnon kehittäminen (Temmes

1998). Tässä artikkelissa tarkastellaan kansalaisten mielipiteitä ja käsitteitä palvelutuotannon haasteista. Artikkelin empiirinen aineisto perustuu Vaasan yliopiston julkisjohtamisen oppiaineessa vuonna 2008 kerättyyn kansalaiskyselyaineistoon.¹

NPM on merkinnyt julkisella sektorilla tuloksellisuusajattelun esiinmarssia. Markkinaehtoisuus ja sopimuksellisuus palvelutuotannossa, manageriaaliset johtamistavat ja tulosvastuun täsmentäminen ovat esimerkkejä uudistuksista. (Pollitt 1990; Hood 1991; Brown, Ryan & Parker 2000; Peters 2001.) Tuottavuuden parantamiseen tähtäävä uudistuslinja on Suomessa jatkunut 2000-luvulla. Tuottavuusohjelmat ovat supistaneet henkilöstövuosia ja tehostaneet valtionhallinnon toimintaa. NPM hallinnon uudistamisen doktriinina on yhä voimissaan 2010-luvulle tultaessa, mutta se on saanut uusia painopisteitä, kuten yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuden palvelutuotannossa, luottamuksen rakentamisen toimijoiden suhteissa sekä sopimuksellisuuden painottamisen kilpailuttamisen sijaan. (Christensen & Laegreid 2007; Saarelainen & Virtanen 2010.)

New Public Managementilla ja hyvällä hallinnolla on yhtymäkohtia. Näitä löytyy tietyistä johtamisperiaatteista ja näkökulmista, jotka koskevat hallinnon ja kansalaisen välistä suhdetta. NPM-sloganit ”tehdä enemmän vähemmällä” ja ”antaa johtajien johtaa” viittaavat paitsi toiminnan tehostamiseen ja johdon toimintavapauden lisäämiseen, mutta ne kiinnittävät lisäksi huomiota johtamisen arvoihin. Myös muuttuneiden tulostavoitekäsitteiden myötä New Public Management on vaikuttanut keskusteluun julkisjohtamisen arvoista ja hyvän hallinnon periaatteista.

Kansalaisten intressissä on se, että julkiset palvelut ovat kaikille saatavilla ja se, että ne ovat laadukkaita ja vastaavat kansalaisten tarpeita. Hyvään hallintoon kuuluu se, että viranomaiset toimivat kansalaisten kannalta oikein, sovittujen lakien ja pelisääntöjen mukaan. Kansalaisten tulisi tuntea luottamusta poliittiseen järjestelmään. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009, 4-5.) Mikäli kansalaiset ovat palveluihin tyytyväisiä, heille ei kuitenkaan liene suurempaa merkitystä sillä, mitkä doktriinit toimintojen taustalla vaikuttavat. NPM-dokt-

riinia ja hyvän hallinnon periaatteita ei välttämättä tule nähdä toisilleen täysin ristiriitaisina, vaikka painotukset ovat keskenään erilaiset. Kumpikin tuo palvelutuotantoon tärkeitä elementtejä, joita ilman palvelutuotanto ei toimisi luotettavasti, tehokkaasti ja laadukkaasti.

Julkisjohtaminen ja hyvä hallinto voidaan sijoittaa hallintotieteen keskusteluun, sillä hallintotieteessä kuvataan ja ymmärretään hallinnon toimintaa sekä esitetään perusteltuja näkemyksiä hallinnon kehittamisestä (Salminen 2008, 10–11). New Public Managementin tavoittelemasta ammattimaisesta johtamisesta on haettu ratkaisuja julkisessa hallinnossa ilmenneisiin ongelmiin. Hyvä hallinto on puolestaan herättänyt hallinnon juridiikan ja etiikan tutkijoiden mielenkiinnon pohtia hallinnon arvojen, rakenteiden sekä hallintokansalaissuhteen merkitystä ja kulmakiviä.

NPM julkisjohtamisen suunnannäyttäjänä

Markkinaehtoisuus julkisissa palveluissa on NPM -johtamisdoktriinin keskeinen idea. NPM:n uudistusperiaatteisiin kuuluvat keskeisinä arvoina tehokkuus ja tuottavuus, yksityisen sektorin johtamismallien soveltaminen julkiselle sektorille ja hyvinvointipalvelujen tuottaminen kansalaisille sopimusmalleja hyödyntämällä. Uudistusten tavoitteena on toisaalta parantaa toiminnan tuottavuutta ja kustannustehokkuutta, toisaalta parantaa palvelujen laatua ja asiakastytyvääisyyttä. (Ks. esim. Pollitt 1990; Hood 1991; Lane 1997; Temmes 1998; Haveri 2002; Lähdesmäki 2003.)

Julkisjohtamisen uusiksi arvoiksi omaksuttiin kolme E:tä englanninkielisen termistön mukaan (economy, efficiency, effectiveness). Tehokkuusperiaatteiden sanoma on, että julkista hallintoa ja taloutta tulisi tarkastella tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden kriteerein. Niihin liittyvät myös vaatimukset julkisen sektorin koon pienentämisestä ja julkisten menojen radikaalista supistamisesta. (Lähdesmäki 2003, 6.)

Ammattimaisen johtamisen kehittäminen, johtajien toimintavapauden korostaminen ja yksityisen sektorin johtamismallien soveltaminen julkiselle sektorille ovat keskeisiä NPM-periaatteita (Pollitt 1990; Hood 1991; Temmes 1998; Haveri 2002; Lähdesmäki 2003). Uskotaan, että paremmalla johtamisella lisätään tuottavuutta ja kansalaisten verorahoille saadaan sitä kautta enemmän vastinetta. Julkisen hallinnon roolia palvelujen tuotannossa voidaan doktriinin mukaan pienentää ja antaa markkinamekanismeille enemmän tilaa. Tulosjohtamisella voidaan puolestaan lisätä virastojen ja niiden johdon toimintavapautta ja tiukentaa tulostavastuuta.

Yksityisen sektorin johtamismenetelmien seuraaminen tarkoittaa myös visionääristä johtajuutta julkisten palvelujen uudistamisessa. Markkinamenetelmien soveltamisessa on kyse erilaisista vaihtoehtoisista palvelutuotantomalleista. Julkisen sektorin rooli muuttuu palvelujen tuottajasta palvelujen järjestäjäksi. Samalla hierarkkiset suhteet korvataan sopimusjärjestelyillä. (Haveri 2002, 8–9.)

Hyryläinen (2004) tarkastelee New Public Managementtia sopimuksellisuudoktriinina, jonka ajatukselliseen taustaan ovat vaikuttaneet uuden institutionaalisen taloustieteen suuntaukset ja managerialismi. Julkisjohtajien toimintavapauden hyödyntämisessä on kyse sopimisesta, kuinka palveluja tuotetaan. Sopimussuhdetta voidaan tarkastella myös eettisestä näkökulmasta. Palvelujen tuottajien ja kuluttajien välillä tulee olla luottamusta, keskinäistä ymmärrystä sekä jaettua eettistä ja moraalista sitoutumista. (Haveri 2002, 9; ks. Hyryläinen 2004, 130–138, 168.)

Tehokkuusarvojen merkitys nykyhallinnossa lienee kiistaton. Markkinaistamisajattelun on kuitenkin pelätty heikentävän julkisen toiminnan vaikuttavuutta ja kansalaisten tasa-arvoisuutta sekä virkamiesten toiminnan eettisyyttä. NPM-uudistusten on jopa nähty johtavan epäeettiseen käyttäytymiseen. (Frederickson 1997; Eikenberry & Drapal Kluver 2004; Maesschalck 2004.)

Tehokkuusperiaatteita ei kuitenkaan pidä tulkita siten, että ne itsessään olisivat epäeettisiä. NPM:stä tutut kolmen E:n tehokkuusperiaatteet ovat saaneet rinnalleen neljännen E:n, etiikan (ethics)

(Menzel 2005). Kriitiikin mukaan tehokkuusperiaatteet tarjoavat suppean katsantokannan uudistamiselle. Kansalaiset pitävät kuitenkin tärkeänä, että heiltä kerättyjä verorahoja käytetään tehokkaasti. Yhtä tärkeää heidän kannaltaan on se, että julkisten viranhaltijoiden toimintaa ja vastuita kansalaisten palvelijoina pohditaan eettisestä näkökulmasta. (Maesschalck 2004; Menzel 2005, Huberts, Maesschalk & Jurkiewicz 2008, Salminen 2009.)

Kansalaisnäkökulma hallinnon uudistamiskeskustelussa on tärkeä. Useimmiten näkemyksiä hallinnon ja palvelujen parantamisesta kysytään virkamiehiltä tai poliittisilta päättäjiltä. (Salminen & Ikola-Norrbäck 2009, 33.) Hallintotieteen kehityksessä hallinto-kansalainen -suhde on pitkään tarkoittanut kansalaista hallinnon toimenpiteiden kohteena, mutta suhde on muuttunut asiakkuus-käsityksen korostamisen myötä ja kansalaisten ottaessa vahvempaa roolia osallistumisessa. Denhardt ja Denhardt (2001, 391) toteavat, että kansalaiset eivät enää seiso julkisen toiminnan katsomoissa vaan osallistuvat toimintaan pelikentällä. Useat eri tahot ovat mukana kehittämässä ja toimeenpanemassa julkista palvelua. NPM-doktriinin mukanaan tuoma markkinaorientaatio vaatii uudenlaisia tapoja organisoida yhteiskunnallisia toimintoja. Myös teknologia on kehittynyt, mikä mahdollista laajemmän osallistumisen yhteisiin asioihin.

Markkinaehtoisuus julkisten palvelujen organisoinnissa ja tuotannossa sekä NPM -tyyppiset ratkaisut ovat puhuttaneet hallinnon tutkijoita ja virkamiehiä. On yhtä tärkeää tietää, mitä kansalaiset niistä ajattelevat, ja miten kansalaiset kokevat julkisten palvelujen tulevaisuuden. Jakavatko he esimerkiksi näkemyksen siitä, että julkiset palvelut räätälöidään asiakkaiden maksukyvyyn mukaan? Tarkoituksemme on selvittää, löytyykö kansalaisten näkemyksistä palvelutuotantokeskusteluun jotain uutta.

NPM ja hyvä hallinto

New Public Managementin haasteet 2010-luvulla

Millaisia haasteita uusi julkisjohtaminen on kohdannut 2010-luvulla? New Public Management ei sittenkään ole ollut kovin selkeä tai yhtenäinen julkisjohtamisen uudistusmalli. Esimerkkinä vaikeaselkoisuudesta Christensen ja Laegreid (2007, 8) mainitsevat doktriinin pyrkimyksen toisaalta korostaa päätösvallan hajauttamista ("let the managers manage") ja toisaalta keskittämistä ("make the managers manage"). Yhtälö alemman johdon autonomian ja ylemmän johdon kontrollin tehostamisesta ei ole helposti ratkaistavissa.

Laajasta innostuksesta ja soveltamisesta huolimatta – tai ehkä juuri sen takia – NPM onkin saanut osakseen myös kovaa kritiikkiä. Sitä on kritisoitu siitä, että se pyrkii tarjoamaan yleispäteviä ratkaisuja johtamisongelmiin. (Hood 1991.) Myöskään yksityisen sektorin johtamismallin ihannoitinta ei aina pidetä hyvänä (Painter 1997). Yksi syy tähän on se, että markkinaehtoista julkisjohtamisen mallia voidaan pitää ongelmallisena suhteessa demokratiaan, kansalaisuuteen ja yleisen edun tavoitteluun, sillä markkinamalli ei juurikaan korosta demokratian arvoja, kuten tasapuolisuutta ja oikeudenmukaisuutta (Eikenberry & Drapal Kluver 2004, 132). Loppujen lopuksi ei ole edes löydettävissä yhtä yksityisen sektorin johtamismallia. Lähinnä NPM-opeilla on tässä mielessä tarkoitettu voitontavoittelua, kannattavuutta, tuloskeskeisyyttä, palveluperiaatetta ja asiakaslähtöisyyttä.

Hallinnon uudistukset eivät ole noudatelleet yhdenlaista mallia, vaan päälinjauksista on sovellettu eri maiden ja hallintosektoreiden tilanteisiin sopivia malleja. NPM-reformien on ennustettu tulleen tiensä päähän. Onko NPM:n elinkaari uudistusdoktriinina päättymässä? Pollitt (2003) toteaa, että NPM:n pioneerimaissa, kuten Uudessa-Seelannissa ja Isossa-Britanniassa doktriini vaikuttaa vanhanaikaiselta ja "aikansa eläneeltä", mutta lukuisten muiden maiden hallintoreformeissa se on edelleen vahva vaikuttaja. Länsimaiden hallinnon kehittämisen uudistusopit ovat saaneet laajaa vastakaikua

ja hyväksyntää myös transiio- ja kehitysmaissa. Tätä kehityskulkua Peters (2001) pitää osin ongelmallisena mahdollisten korruptiovaikutusten takia.

Uusi julkinen johtaminen on muodostunut vastalääkkeeksi tehottomaksi mielletylle julkiselle hallinnolle. Virtanen ja Stenvall (2010) muistuttavat, että julkiseen hallintoon liittyy muitakin arvoja kuin tehokkuuden edistäminen. On tärkeää pohtia, mikä painotus eri arvoille annetaan hallintoa ja palveluita uudistettaessa. Uuden julkisjohtamisen keinot eivät tuota lyhyellä aikavälillä merkittäviä tuloksia, vaan organisaatioiden tuloksellisuuden kehittäminen vaatii pitkäaikaista toimintaa ja sitoutumista. NPM hallinnon uudistamisen mallina elää edelleen, eikä ajatus uudesta julkisjohtamisesta ole tullut vielä täysin valmiiksi. (Virtanen & Stenvall 2010, 54–56; ks. Pollitt 2003, 49.)

NPM:n painopiste on vuosikymmenten saatossa kuitenkin muuttunut. Christensen ja Laegreid (2007) kuvaavat ensimmäisen ja toisen polven uudistusaikakausia. Keskeistä ja tyypillistä ensimmäisen polven NPM-ajattelulle 1980-luvun lopusta 2000-luvun alkuun oli organisaatioiden tuloksellisuuden parantaminen ja markkinaehtoisten toimintamallien kehittäminen. Uudella vuosituhanella toisen polven NPM korostaa kumppanuutta ja palvelutuottajien yhteistyötä hyvinvointipalveluissa. Saarelainen ja Virtanen (2010, 139) ehdottavatkin tilaaja-tuottajamallien ja sopimusohjauksen kehittämistä vuorovaikutukseen ja luottamukseen perustuvan kulttuurin suuntaan. Uuden julkisjohtamisen 2010-luvun haasteena voi selvästi nähdä tehokkuusperiaatteiden ja eettisyyden yhteensovittamisen (Lähdesmäki 2011).

Haverin (2011, 137–141) mukaan useat julkishallinnon tutkijat ovat sitä mieltä, että hallinnon uudistamisen heiluri on 2000-luvulla heilahtanut tai heilahtamassa New Public Managementistä toisaalle. Hajauttamisen ja eriytymisen sijaan halutaan lisätä keskushallinnon kontrollia ja parantaa koordinoitua. Kunnallishallinnossa uudistamisella on useita erilaisia kehityskaaria. Yhtenä niistä on edelleen NPM:n piirteiden, kuten yksityistämisen ja ulkoistamisen syventäminen.

Hallinnan välineinä on edistetty sekä verkostoja, markkinoita että hierarkioita. Uudistusten taustalta on kuitenkin vaikea löytää selkeää näkemystä siitä, millaiseksi esimerkiksi kuntien roolin halutaan yhteiskunnassa muuttuvan ja muotoutuvan.

Julkisten palvelujen uudistamiseen liittyvä teoreettinen keskustelu ei yksinomaan ole New Public Managementin varassa. Osansa siihen on tuonut toinen New-alkuinen oppisuunta, New Public Service (NPS), joka painottaa yhteisiä arvoja palvelutyön perustana sekä kansalaisläheisyyttä ja kansalaisten intressien huomioon ottamista osana julkista palvelua. NPS:n mukaan julkisessa palvelutyössä arvostuksen olisi kohdistuttava ihmisiin, ei niinkään toiminnan tuottavuuteen. (Denhardt & Denhardt 2000; 2003.) NPM:n arvoja kuten tehokkuus ja tuottavuus ei voi olla huomioimatta, mutta niiden tulee asettua laajempaan demokraattiseen, yhteisölliseen ja julkisen edun kontekstiin. (Denhardt & Denhardt 2000, 557.)

New Public Service -oppisuunnan voi nähdä olevan vaihtoehto NPM-ajatuksille, sillä NPS tuo keskusteluun uudella tavalla kansalaisnäkökulman asiakasnäkökulman sijaan ja oppisuunta painottaa yhteistä hyvää. Erityisesti painotetaan palveluperiaatetta, mikä näkyy myös oppisuunnan sloganissa ”more serving, less steering”. Perus-sanomana on löytää tasapaino yksilön tarpeiden ja yhteisen hyvän välille. NPS painottaa kansalaiskäsitteellä sitä, että tarkastelussa tulisi pitää tärkeänä yhteisölle tulevia pitkäaikaisia seuraamuksia. Oppisuunnan mukaan asiakkaasta puhuttaessa painottuvat yksilölliset tarpeet ja toiveet, mikä on yhteisöllisesti kestävämpää. Hallinnon on kuitenkin nautittava kansalaisten luottamusta ja kansalaiset on otettava huomioon päätöksenteossa. (Denhardt & Denhardt 2000; 2001, 392–393, 397; 2003; Denhardt 2004, 174–185; Perry 2007; Salminen 2008, 79; Ikola-Norrbacka 2010, 33–34.)

Lawton (2009, 53) ehdottaa eettisten periaatteiden lisäämistä NPM-keskusteluun, mikä tarkoittaisi eettisten koodistojen luomista, päätöksenteon läpinäkyvyyden lisäämistä, sopimusprosessien tarkastelua eettiseltä kannalta sekä oikeudenmukaisuuden ja yleisen edun vaalimista. Näin hyvän hallinnon periaatteetkin tulisivat paremmin

esiin päivittäisessä palvelutoiminnassa. Niiniluodon (2005, 58) mukaan etiikan yhteys tuottavuuteen on onneksi havaittu.

Hyvä hallinto johtamisen välineenä

Hyvä hallinto on yleisiä eettisiä arvoja ja periaatteita täsmällisempi ja konkreettisempi toimintaohjeisto (Berg-Sørensen 2000, 209). Hyvä hallinto on arvolatautunut käsite, joka nostaa esille hallinnon piirteitä, jotka ovat toivottavia ja torjuu piirteitä, jotka ovat epäeettisiä tai arveluttavia. Ihannetapauksessa yhteiset arvot ja periaatteet määrittelevät julkisen vallan ja kansalaisten suhteita. Hyvä hallinto nojaa siihen, että virkamiehet ja julkisissa palvelutehtävissä olevat toimivat moraalisesti oikein. Hyvä hallinto on ideaalinen tavoite yhteisesti hyväksytyine ja noudatettavine eettisine periaatteineen. Hyvä hallintotapa määrittelee kansalaisten suhdetta julkisyhteisöihin ja julkisiin palveluihin. (Salmi-
nen & Ikola-Norrbacka 2009.)

Hyvinvointivaltion etiikan uusimpia haasteita on kyky toteuttaa hyvää hallintoa ja torjua huonoa hallintoa ja siihen kuuluvia haittoja. Hyvä hallinto on yleismaailmallinen teema. Eri maissa on säädetty julkista toimintaa koskevia lakeja, jotka määrittelevät hyvän hallinnon periaatteita ja toimintamuotoja. (Mäenpää 2002, 1–2.) Hyvä hallinto ja hallitsemistapa sisältävät kansainvälisessä keskustelussa useita periaatteita, määreitä ja arvoja. Hyvä hallinto kunnioittaa oikeusvaltion periaatteita ja kansalaisten oikeuksia. Hallinto on avointa ja läpinäkyvää sekä turvaa kansalaisten osallistumisen ja tasa-arvoisen kohtelun. Tieto kulkee yhteiskunnassa vapaasti ja kilpailu on vapautettu. Kansalaisten palvelijoina julkisjohtajilta odotetaan vastuullisuutta, rehellisyyttä ja lahjomattomuutta. On toimittava yleistä etua edistäen, ei henkilökohtaista etua tavoitellen. (Hondeghe 1998, 3; Eurooppalainen hyvän hallintotavan säännöstö 2002.)

Salmisen (2004, 45, 54) mukaan keskeisimmät hyvän hallinnon kriteerit ovat vastuullisuus, palvelulähtöisyys, tuloksellisuus ja luotet-

tavuus. Eettisyys on läheisessä yhteydessä hyvän hallinnon käsitteeseen. Suomalaisen hallinto-oikeuden piirissä hyvä hallinto esitetään asianmukaisena ja laillisena hallintona, jossa erityishuomio on muodollisten menettelytapojen moitteettomuudessa. Näin syntyy yhteys hyvään virkamiestoimintaan ja etiikkaan. Bovaird ja Löffler (2003, 10) toteavat hyvän hallinnon käsitteen olevan hyvin kontekstisidonnainen, siitä huolimatta, että eri tahoilla on tehty tarkkojakin hyvän hallinnon määritelmiä. Heidän mukaansa hyvän hallinnon sisällöstä tulee neuvotella ja sopia erikseen eri asianosaisten kesken eri asiayhteyksissä ja maantieteellisillä alueilla.

Hyvä hallinto ja virkamiestoiminta perustuvat Suomessa yleislakeihin ja erityissäännöksiin. Myös organisaatio- tai työyhteisötasolla asetetaan eettisiä arvoja, joiden on tarkoitus olla organisaatiossa yhteisesti hyväksyttyjä. Tällöin ne sitouttavat henkilöstöä eettiseen toimintaan ilman pakkoa tai sanktioita. Hallinnon eettisyys ei ole kuitenkaan suoraan riippuvainen siitä, miten paljon sääntelyä on olemassa. Lisäksi hallinto muuttuu nopeassa tahdissa ja ongelmat monimutkaistuvat. (Salminen 2008, 112.)

Virkamies kohtaa usein tilanteita, joissa hän joutuu tekemään valintoja kilpailevien arvojen välillä ja sovittelemaan ristiriitoja (esimerkiksi päätökset siitä, mikä on riittävä laatu suhteessa käytettävissä oleviin kustannuksiin, resurssien jakaminen eri yksiköihin). Julkisojohtajan työ on tasapainoilua resurssien ja vaatimusten välillä. Virkamiehen tulee miettiä toimintansa tarkoituksia: ovatko tavoitteet eettisesti hyväksyttäviä ja toimitaanko eettisesti niihin pyrittäessä (vrt. Rost 1993).

Julkishallinnon oletetaan lähestyneen yksityistä sektoria niin toimintaympäristönä kuin johtamismalleissakin (Valtiovarainministeriö 2007). Lainsäädäntö sitoo kummankin sektorin toimijoita, mutta lainsäädäntö ei pysty ratkaisemaan yksiselitteisesti kaikkia esiin tulevia ongelmia. Julkisojohtamisen haasteena on päivittää eettiset arvot julkisojohtamisen muutosten myötä nykypäivään sopiviksi. Julkisen sektorin yleiseen muutokseen liittyy julkisen sektorin arvojen muu-

toksia. Aina ei ole kuitenkaan helppo sanoa, kumpi on syy ja kumpi seuraus: muuttuvatko ensin organisaatio vai arvot.

Hallintolaki antaa Suomessa muodolliset perusteet hyvälle hallinnolle. Suomalainen hallinnon etiikka perustuu kuitenkin jo perustuslain 2 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa lakia on tarkoin noudatettava. Perustuslaissa taataan yksilöiden perusoikeudet, joihin kuuluu muun muassa yhdenvertaisuus, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, sananvapaus, viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuus ja oikeusturva. Julkisen vallan tehtävänä on perustuslain mukaan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Myös kuntalaissa (365/1995) todetaan, että kunnan tulee pyrkiä edistämään asukkaiden hyvinvointia ja kestävää kehitystä. Kunnilla on kuitenkin itsehallinto, jonka puitteissa päätetään kunnan omat arvot ja eettiset periaatteet.

Hallintolain (434/2003) tarkoituksena on edistää ja toteuttaa hallintoasioissa hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa. Hallintolaki antaa hyvän hallinnon käsitteelle muodolliset perusteet. Myös tuloksellisuutta ja hallinnon palvelujen laatua korostetaan osana hyvää hallintoa. Hallinnon oikeusperiaatteen (6 §) mukaisesti viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaansa yksinomaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7 §) pyrkii takaamaan sen, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Neuvonta (8 §) velvoittaa viranomaisen antamaan toimivaltansa puitteissa hallintoasioissa neuvontaa, joka on maksutonta. Jos toimivalta on jollakin toisella viranomaisella, viranomaisen velvollisuus on ohjata asiakas oikeaan viranomaiseen. Hyvän kielenkäytön vaatimuksen (9 §) mukaisesti viranomaisen tulee käyttää asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Viranomaisten yhteistyö (10 §) edel-

lyttää viranomaisia edistämään keskinäistä yhteistyötä ja avustamaan toista viranomaista toimivallan rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa.

Valtion virkamieslaki (750/1994) määrittää virkamiehen muodollista asemaa ja tehtäviä. Virkamiesetiikan näkökulmasta laissa täsmennetään virkamiehen ja viranomaisen oikeuksia ja velvollisuuksia. Viranomaisella on vastuu virkatoiminnastaan, mihin sisältyy myös virkatointen lainmukaisuus ja esittelijän vastuu.

Myös rikoslain säädökset virkarikoksista (604/2002) vaikuttavat hallinnon etiikkaan ja hyvään hallintoon. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) säätelee tiedonsaantioikeuksia ja viranomaisten velvollisuutta toimia avoimesti ja hyviä tiedonhallintatapoja noudattaen. Yksilöille on samalla annettu mahdollisuus valvoa julkisen vallan sekä julkisten varojen käyttöä. Laki julkisista hankinnoista (348/2007) vaikuttaa hallinnon etiikkaan käytännön toiminnassa, sillä lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä ja turvata yritysten ja yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita ja palveluita julkisissa tarjouskilpailuissa.

Säännöksiä ja muodollis-juridisia periaatteita on Suomen kaltaisessa oikeusvaltiossa paljon. Työyhteisön tai organisaation eettisyys ei kuitenkaan riipu pelkästään sääntelystä. Kun hallinnon ongelmat ja konteksti monimutkaistuvat ja muutostahti kiihtyy, tarvitaan johtamisen tueksi aikaa ja mahdollisuuksia asioiden huolelliseen valmisteluun. (Salminen 2008, 112.) Organisaatioiden eettisen arvoperustan ja johtamisen kehittäminen on osa hyvän hallinnon kehittämistä.

Julkisyhteisöissä työskentelevät ja kansalaiset voivat tulkita hyvän hallinnon ideaalia eri tavoin. Kansalaisille hyvä hallinto tarkoittaa hyvän elämän perusteita ja asioiden sujuvuutta, kuten turvallisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Julkisyhteisöissä työskenteleville hyvä hallinto tarkoittaa sitä, että toiminnassa noudatetaan eettisiä pelisääntöjä. Kansalaisten kannalta on tärkeää, että hyvän hallinnon periaatteiden kautta pyritään vähentämään hallinnon byrokraattisuutta. Hallinnossa puolestaan pidetään tärkeänä sitä, että hyvän hallinnon peri-

aatteiden kautta parannetaan kansalaisten luottamusta hallintoon. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009, 109.)

Uusien johtamisoppien mukaan hallinto on hyvää, kun se on kustannustietoista, taloudellista ja hajautettua. Tästä seuraa se, että kun hallinto toimii paremmin, eli taloudellisemmin, se maksaa vähemmän. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009, 111.) NPM:n korostama tuloksellisuus kuuluu hyvään hallintoon. Tuloksellisuuden voidaan nähdä olevan tärkeä eettinen periaate nykyhallinnossa, jossa se tarkoittaa toimintaa taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti. Yhteisiä verovaroja käytettäessä on eettistä olla tehokas ja tulokselinen. Tämä on vastuullisuutta suhteessa kansalaisiin. (Ikola-Norrbacka 2010, 183.)

Kansalaiset ja julkisten palvelujen tulevaisuus

Entä miten kansalaisten ääni kuuluu reformeissa? Kansalaisnäkökulma hallinnon uudistamisessa on tärkeä. Salmisen ja Ikola-Norrbackan (2009) kansalaiskysely tuotti tietoa suomalaisten mielipiteistä ja käsityksistä eettisestä hallinnosta. Eettistä hallintoa käsitellään kansalaisten näkökulmasta kysymällä, mitä eettisellä hallinnolla tarkoitetaan, ja mitä mielikuvia ja käsityksiä kansalaisilla on poliittisen järjestelmän, viranomaistoiminnan ja julkisten palvelujen eettisyydestä. Kyselyssä oli mm. hyvään hallintoon, oikeudenmukaisuuteen, avoimuuteen ja luottamukseen liittyviä laajoja teemoja. Tämän artikkelin tarkasteluun on valittu kansalaisten näkemykset julkisista palveluista ja niihin liittyvistä tulevaisuuden haasteista.

Empiirinen aineisto

Tutkimuksen empiirinen aineisto perustuu Vaasan yliopiston julkisjohtamisen oppiaineessa vuonna 2008 suoritettuun kansalaiskyselyyn.

Kolmevuotista tutkimushanketta ”Kansalaiset ensin? Eettinen hallinto ja kansalaiset” rahoitti Suomen Akatemia. Kansalaiskyselyn otos valittiin edustamaan Suomea pienoiskoossa asuinalueen, äidinkielen (suomi/ruotsi), sukupuolen ja iän (25–65 -vuotiaat) perusteella.

Kyselyn kohdejoukkona oli 5000 suomalaista. Vastauksia saapui kaikkiaan 2010, vastausprosentin ollessa 40,4 %. Suhteellisen korkea vastausprosentti kertoo siitä, että kansalaiset kokivat asian tärkeäksi.

Kaikki kysymykset esitettiin viisiportaisena Likertin asteikolla. Aineisto kuvataan artikkelissa ensin keskiarvoin, jotka on testattu Mann-Whitney U -testiä hyödyntäen. Lopuksi aineiston informaatio tiivistetään pääkomponenttianalyysillä (Principal Component Analysis, PCA), joka soveltuu aineiston uudelleen ryhmittelyyn tilanteessa, jossa tarkkoja ennako-oletuksia ei ole muodostettu. (Ks. Metsämuuronen 2003, 517–524.)

Kysymykset mittaavat aihepiirien osalta ensisijaisesti kansalaisten mielikuvia, käsityksiä, mielipiteitä ja tuntemuksia. Tarkastelumme rajoittuu kansalaisten näkemyksiin julkisten palvelujen tulevaisuudesta. Kansalaiset ottavat kantaa mm. julkisen sektorin kilpailukykyisyyteen, palvelumarkkinoihin, yritysten johtamismallien sovellettavuuteen julkisella sektorilla, julkisten palvelujen määrään sekä verovarojen käyttöön. Kysymykset poimittiin artikkeliin mukaan vastaamaan siihen, miten kansalaiset kokevat julkisten palvelujen tulevaisuuden tarkasteltuna NPM-oppien ja hyvän hallinnon periaatteiden kautta.

Tutkimuksessa käytetään myös avoimiin kysymyksiin perustuvia kansalaismielipiteitä poimittuna Salmisen ja Ikola-Norrbackan (2009) tutkimuksesta. Avoimissa vastauksissa kansalaiset kommentoivat asiakaslähtöisyyttä ja palvelujen järjestämistä. Näitä ei kuitenkaan analysoida tässä yhteydessä tarkemmin vaan ne esitetään yksittäisinä mielipiteinä esimerkinomaisesti. Taulukossa 1 on esitetty taustamuuttajat luokituksineen.

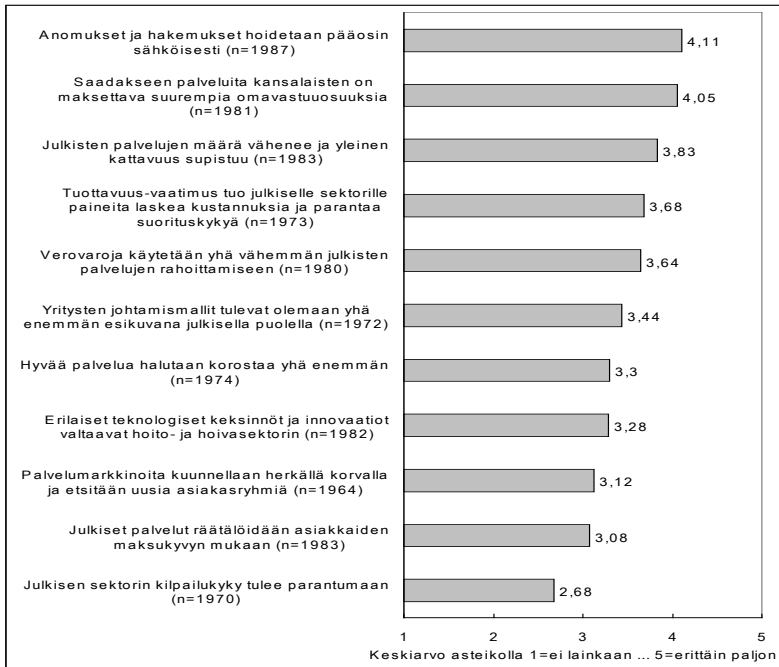
Taulukko 1. Tutkimuksen selittävät taustamuuttujat.

Sukupuoli	Naiset (n=1058–1066), Miehet (n=903–919)
Ikä	Nuorempi ikäluokka, 25–34 -vuotiaat (n=272–277) Vanhempi ikäluokka, 55–66 -vuotiaat (n=729–737)
Äidinkieli	suomi (n=1863–1884), ruotsi (n=100–103)
Asuinpaikka	Etelä-Suomi (n=796–809), Pohjois-Suomi (n=73–74)
Bruttotulot/ perhe	Alhainen tulotaso, 0–1500 € / kk (n=155–162) Korkea tulotaso, 9001–30 000 € / kk (n=74–78)

Aineiston kuvailu

Aluksi tarkastellaan aineistoa kokonaisuudessaan ilman jakoa taustamuuttujiin. Aineisto kuvaillaan käyttämällä keskiarvoja. Mukana on 11 kysymystä.

Tulosten mukaan (kuvio 1) kansalaiset pitävät hyvin todennäköisenä sitä, että julkisten palvelujen määrä vähenee ja yleinen kattavuus tulevaisuudessa supistuu. Lisäksi kansalaiset pitävät todennäköisenä sitä, että palveluja saadakseen on maksettava suurempia omavastuuosuuksia. Tuottavuus-vaatimusten uskotaan tuovan julkiselle sektorille lisää paineita laskea kustannuksia ja parantaa suorituskykyä. Hyvin todennäköisenä pidetään myös sitä, että verovaroja käytetään yhä vähemmän julkisten palvelujen rahoittamiseen. Tämä ei välttämättä tarkoita kansalaisten pitävän kehityskulkua oikeana ja tavoiteltavana.



Kuvio 1. Julkisten palvelujen tulevaisuus kansalaisten tulkitsemana.

Suuri enemmistö kansalaisista uskoo, että hakemukset ja anomukset hoidetaan jatkossa pääosin sähköisesti, mikä puolestaan nopeuttaa hakemusten ja anomusten käsittelyprosessia ja parantaa sitä kautta hallinnon toimivuutta. Sähköiset hakemus- ja anomuspohjat ovat kansalaisille nopeasti saatavilla ja joustavoittavat asiointia. Nämä asiat on vahvasti liitettävissä hyvän hallinnon ilmentymiin, siitä huolimatta, että niillä on myös hallintoa NPM-henkisesti tehostava vaikutus. Suuri enemmistö kansalaisista uskoo lisäksi, että tulevaisuudessa palveluita saadaksesen on oltava valmis maksamaan suurempia omavastuuosuuksia.

Kansalaiset uskovat vahvasti julkisten palvelujen määrän vähene- miseen ja yleisen kattavuuden supistumiseen, kustannusten alenemi- seen ja kilpailukyvyyn paranemiseen tuottavuus-vaatimusten myötä

sekä verovarojen vähentyvään käyttöön julkisten palvelujen rahoittamisessa. Näissä kansalaisten käsityksissä heijastuu NPM-henkinen periaate julkisten palvelujen kehittämisen suunnasta ja iskulause ”tehdä enemmän vähemmällä”.

Vähiten uskottiin julkisen sektorin kilpailukyvyyn parantumiseen. Kovin suurta uskoa ei löytynyt myöskään väittämille, että julkiset palvelut räätälöidään jatkossa asiakkaiden maksukyvyn mukaan, tai että palvelumarkkinoita kuunnellaan herkällä korvalla ja etsitään uusia asiakasryhmiä, tai että erilaiset teknologiset keksinnöt ja innovaatiot valtaavat hoito- ja hoivasektorin. Osa kysymyksistä jakaa kuitenkin vastaajat selvästi toisistaan poikkeaviin ryhmiin, mikä näkyy, kun mielipiteitä tarkastellaan taustamuuttujittain.

Tässä tutkimuksessa käytettäviä taustamuuttujia ovat ikä, sukupuoli, asuinpaikka, äidinkieli ja perheen bruttotulot (ks. taulukko 1). Liitteestä 1 löytyvät käytetyt kysymykset sekä näiden jakaumat. Eniten vastauksien jakautumiseen vaikutti vastanneiden ikä. Perheen bruttotulot vaikuttivat vastauksiin ennakoitua vähemmän.

Erityisesti vanhempi ikäluokka (55–66 -vuotiaat) uskoo, että tulevaisuudessa täytyy palveluista olla valmis maksamaan suurempia omavastuuosuuksia. Ero nuorempaan ikäluokkaan (25–34 -vuotiaat) on tilastollisesti merkitsevä ($p=0,006$). Vanhempi ikäluokka uskoo, että tulevaisuudessa julkisten palvelujen määrä vähenee ja että verovaroja käytetään yhä vähemmän niiden rahoittamiseen. Lisäksi vanhempi ikäluokka uskoo, että tulevaisuudessa teknologia valtaa hoito- ja hoivasektorin. Ero näiden kysymysten osalta nuorempaan ikäryhmään (25–34 -vuotiaat) on tilastollisesti erittäin merkitsevä ($p=0,000$). Anomusten ja hakemusten hoitamiseen sähköisesti uskoo erityisen vahvasti nuorempi ikäluokka. Ero vanhimpaan ikäluokkaan on erittäin merkitsevä ($p=0,000$). Lisäksi nuorempi ikäluokka uskoo merkitsevästi vanhempaa ikäluokkaa enemmän ($p=0,012$) tuottavuus-vaatimuksen tuomiin paineisiin laskea kustannuksia ja parantaa suorituskykyä.

Naiset uskovat miehiä enemmän ($p=0,037$) anomusten ja hakemusten sähköisesti hoitamiseen sekä teknologian tulemiseen hoito- ja

hoivasektorille. Muilta osin sukupuoli ei selittänyt vastausten jakautumista. Tämä on ehkä yllättävää, samoin kuin bruttotulojen vähäinen selitysvoima. Bruttotulot vaikuttivat vain kahdessa kysymyskohdassa tilastollisesti merkitsevästi. Pienituloiset uskoivat suurituloisia useammin, että tulevaisuudessa verovaroja käytetään vähemmän julkisten palvelujen rahoittamiseen ($p=0,012$) ja että palvelumarkkinoita kuunnellaan ja etsitään sitä kautta uusia asiakasryhmiä ($p=0,001$).

Vastaajan äidinkieli vaikutti vastausjakumaan merkitsevästi kolmen kysymyksen osalta. Suomenkieliset uskoivat ruotsinkielisiä merkitsevästi useammin siihen, että tulevaisuudessa täytyy palveluita maksaa suurempia omavastuuosuuksia ($p=0,000$), hyvää palvelua halutaan korostaa entistä enemmän ($p=0,014$) ja että julkiset palvelut räätälöidään asiakkaan maksukyvyn mukaan ($p=0,039$). Asuinpaikka vaikutti samaten kolmen kysymyksen osalta. Lapin läänin asukkaat uskovat Etelä-Suomen läänin asukkaita merkittävästi useammin teknologisten innovaatioiden ja keksintöjen valtaavan hoito- ja hoivasektorin ($p=0,004$). Lisäksi he uskovat siihen, että palvelumarkkinoita kuunnellaan aktiivisesti ja etsitään uusia asiakasryhmiä ($p=0,001$) ja siihen, että yritysten johtamismallit ovat tulevaisuudessa yhä enemmän julkisen sektorin johtamiskäytäntöinä ($p=0,047$).

Mitä näistä tuloksista seuraa? Seuraavassa esitetään aineisto tiivistettynä ja uudelleenluokiteltuna. Tätä kautta päästään paremmin selville siitä, miten kansalaiset näkevät palveluiden tulevaisuuden, ja mitä piirteitä kansalaisten tulevaisuudennäkymiin sisältyy.

Aineiston tiivistäminen ja uudelleenluokittelu

Kun aineisto tiivistettiin pääkomponenttianalyysin² avulla, tulokseksi muodostui neljä toisistaan poikkeavaa luokkaa. Vastaajat jakautuvat siis tiivistetysti neljään luokkaan, jotka nimesimme 1) julkisen sektorin palvelutuotantoon luottavat, 2) julkisten palveluiden kritisoiijat 3) tehokkuuden vaattijat ja 4) palveluinnovaatioihin uskovat.

Julkisen sektorin palvelutuotantoon luottavien ryhmä muodostuu niistä, jotka uskovat avoimuuden lisääntyvän, julkisen sektorin kilpailukyvyyn parantuvan ja hyvän palvelun korostuvan tulevaisuudessa. Tämä ryhmä uskoo lisäksi siihen, että palvelumarkkinoita kuunnellaan aktiivisesti ja sitä kautta pyritään etsimään uusia asiakasryhmiä ja muokkaamaan palvelutarjontaa. Ryhmä koostuu niistä, jotka selvästi tuntevat luottamusta julkiseen sektoriin, julkisen palvelutoiminnan kehittymiseen ja aktiiviseen kehittämiseen. Tämä korostuu siinä, että tässä ryhmässä ei uskota julkisten palveluiden määrän ja kattavuuden supistumiseen eikä kasvaviin omavastuuosuuksiin.

Ryhmää voidaan hyvin kuvailla sloganilla ”tehdä enemmän palvelleen”. Tässä kuvastuu selvimmin NPM-kriittinen, ja enemmän NPS-doktriinin mukainen ajattelumalli sekä hyvän hallinnon periaatteiden mukainen ajattelutapa, jossa korostetaan hyvää palvelua ja uskotaan siihen, että hallinnossa halutaan vastata kansalaisten esiin nostamiin palvelutarpeisiin.

Kansalaiskommentin mukaan: ”Asiakaslähtöisyyden kehittäminen nyky-yhteiskuntaan on oleellista, jokainen ihminen on itsensä asiantuntija → palvelut paranevat, ihmiset sitoutuvat säädoksiin, ohjeisiin, hoitoon jne. kun heidät otetaan aidosti mukaan.”

Julkisten palveluiden kritisoijien ryhmä koostuu päinvastaisesti juuri niistä, jotka uskovat julkisten palveluiden määrän ja kattavuuden supistumiseen, omavastuuosuuksien kasvamiseen ja lisäksi edellisten kanssa korreloiden siihen, että verovaraja käytetään tulevaisuudessa yhä vähemmän julkisten palveluiden rahoittamiseen. Ryhmää voisi kuvata sloganilla ”sitä saat, mitä maksat”. Tässä ryhmässä ei uskota avoimuuden lisääntyvän eikä julkisen sektorin kilpailukyvyyn parantuvan. Lisäksi ryhmässä ei uskota palvelujen laadun korostuvan – ainakaan julkisella sektorilla. Vahvimmin tämän ryhmän ajattelutapa sitoutuu New Public Management -doktriiniin, vaikka selvästi on viitteitä siitä, että ryhmässä olisi kaipuuta myös pehmeämpiin arvoihin ja hyvän hallinnon periaatteiden esiin nostamiseen.

Tämän ryhmän näkemyksiä edustavat seuraavat mielipiteet: ”Suomalainen yhteiskunta ajautuu koko ajan siihen suuntaan, että

on selviytyjät ja ei selviytyjät. Näen sen omassa lähiympäristössäni ja asiakkaissa. Itse olen ollut onnekas ja voinut kasvattaa ja kouluttaa lapseni ajatteleviksi ihmisiksi. Kaikilla vaan ei ole tätä mahdollisuutta. Tuttavapiirissä on vielä ihmisiä, jotka kamppailevat laman jättämien ongelmien kanssa, velat, sairaus, ym. Tuntuu niin väärältä, että näissä asioissa epätasa-arvo näkyy. Pelkään todella mitä syrjäytyneistä nuoristamme voi tulla ja miltä yhteiskuntamme näyttää muutaman kymmenen vuoden kuluttua!” ”Syrjäseudut eivät ole tasa-arvoisia asutuskeskusten kanssa kohta enää missään asioissa.”

Tehokkuuden vaatijoiden ryhmä muodostuu niistä, jotka uskovat yritysten johtamismallien tulevan yhä enemmän julkisen sektorin johtamisen malleiksi. Lisäksi ryhmässä uskotaan tuottavuusvaatimuksen tuovan paineita kustannusten alenemiseen ja suorituskyvyn kasvuun. Ryhmää voi kuvailla perinteisellä NPM-sloganilla ”tehdä enemmän vähemmällä”. Mielenkiintoista on se, että tässä ryhmässä ei uskota verovarojen vähäisempään käyttöön palveluiden rahoittamisessa eikä palveluiden räätälöintiin maksukyvyyn mukaan. Tämä kertoo siitä, että ryhmä kannattaa vahvasti julkisten palveluiden olemassaoloa, mutta vaatii ja hyväksyy niiden tuotannossa käytettävän ns. kovempia yksityisen sektorin toimintamalleja.

”Palveluiden järjestäminen monipuolisesti, sekä kunnan tai valtion tuottamina että yksityisesti ostopalveluina tai ”seteleillä” hankittuna tuo kaivattua kilpailua palvelun laadun aikaansaamiseksi. Millään taholla ei pitäisi olla monopolia palveluiden tuottamisessa. Ei myöskään julkisella (kunta tai valtio).”

Palveluinnovaatioihin uskovien ryhmä koostuu niistä, jotka uskovat asioiden sähköiseen hoitamiseen ja teknologisiin ratkaisuihin jopa hoito- ja hoivasektorilla. Tosin tässä ei oteta kantaa siihen, koetaanko ne hyväksytyiksi vai uhkakuviksi. Niiden realisoituminen nähdään kuitenkin toteutuvana todellisuutena. Ryhmän sloganiksi sopii ”sitä saat mitä keksitään”. Muista ryhmistä poiketen tässä ryhmässä uskotaan, että julkiset palvelut räätälöidään tulevaisuudessa asiakkaan maksukyvyyn mukaan. Tässä ryhmässä ei uskota hyvän palvelun korostamiseen tulevaisuudessa. Tämä antaa olettaa näkemyksen olevan

kriittinen ja tilanteen koettavan jopa uhkakuvana. Ryhmän ajattelu perustuu vahvimmin New Public Management -doktriiniin, mutta viitteitä on siitä, että palvelutuotantoon kaivattaisiin pehmeämpiä arvoja, joita hyvän hallinnon periaatteiden mukainen eettinen punninta voi tuoda tullessaan. Kansalaiskommentti ottaa kantaa väijyvään uhkakuvaan ”Suomi näyttää jakautuvan rikkaisiin ja köyhiin eli enemmän tasa-arvoisiin ja vähemmän tasa-arvoisiin.”

Johtopäätökset

Artikkelin tarkoituksena oli muodostaa käsitys New Public Management -doktriinista julkisjohtamisen ja hyvän hallinnon uudistajana. Artikkelissa pohdittiin New Public Managementin merkitystä julkisjohtamisen ja hyvän hallinnon keskustelussa ja käytänteissä. On selvää, että näillä tekijöillä on vaikutuksensa siihen, miten kansalaiset kokevat hallinnon.

Artikkelin aihepiiri on puhuttanut paitsi hallinnon tutkijoita myös käytännön hallintotyötä tekeviä. NPM:n rooli hallintotieteellisessä keskustelussa on ollut merkittävä jo pitkään. Sen vaikutukset sekä julkisjohtamiseen että hyvän hallinnon käytänteisiin ovat olleet näkyvissä kaikissa kehittyneissä länsimaissa. NPM:n painopiste on vuosikymmenten saatossa muuttunut ja muutoksia on tarkasteltu ensimmäisenä ja toisena uudistusaikakautena. Kuvaamme näitä aikakausia oman tulkintamme mukaisesti yhteenvetona taulukossa 2.

Taulukon viesti on se, että New Public Management voidaan jakaa uudistusaikakausiin, joilla on erilaisia painotuksia. NPM on uudistanut käytännön hallintotoimintaa ja samalla käsityksiä ”johtamistieteestä”, mikä on myös hallinnon tutkijoiden kiinnostuksen kohteena. NPM on omalta osaltaan muokannut hyvän hallinnon käytänteitä, eri aikoina eri tavalla. Tutkija voi taulukon kehityspiirteitä seuraamalla mahdollisesti ennakoida myös tulevaisuuden painopisteitä. Taulukossa pyritään tuomaan erityisesti esiin näkemys siitä,

miten NPM:n muuttuneet painopisteet ovat yhteydessä hyvän hallinnon periaatteiden painopisteisiin eri aikakausina.

New Public Managementin ensimmäinen uudistusaikakausi vaikutti julkisjohtamiseen tuomalla yritysjohtamisen mallit osaksi julkisten organisaatioiden toimintaa. Käytännössä tämä tarkoitti ammattimaista johtajuutta, tulosvastuun täsmentämistä ja johtamisosaamisen korostamista. Toisaalta New Public Managementin vaikutukset hyvän hallinnon käytänteisiin näkyivät vahvasti kolmen E:n (tehokkuus, taloudellisuus, vaikuttavuus) korostamisena. Samalla kuitenkin vaadittiin asiakaslähtöisyyden parantamista ja vastuullisuutta julkisten resurssien tehokkaasta käytöstä ”value for money”-periaatteella.

Taulukko 2. New Public Management -doktriinin vaikutukset julkisjohtamiseen ja hyvään hallintoon.

	Vaikutukset julkisjohtamiseen	Vaikutukset hyvän hallinnon käytänteisiin
NPM, ensimmäinen uudistusaikakausi	Yritysjohtamiskäytännöt Kilpailuttamalla kustannustehokkuutta Tilivelvollisuus	Kolme E:tä Asiakaslähtöisyyden parantaminen Vastuullisuus
NPM, toinen uudistusaikakausi	Julkisjohtamisen erityispiirteet huomioiva Arvotietoisuus tehokkuuden rinnalle Kilpailuttamisesta sopimuksellisuuteen ja kumppanuuteen	Neljä E:tä Korruption torjunnan esiintuominen Kansalaisten osallistuminen

Toisena uudistusaikakautena NPM on muuttunut moniaineksisempaan suuntaan, jolloin tietoisuus julkisen hallinnon yleisen edun vaatimuksesta ja kansalaisten oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta kohtelusta ovat enenevästi mukana uudistuksia linjattaessa. On todettu, että julkisjohtaminen ei voi olla pelkästään yritysjohtamismallien imitointia sellaisenaan. On osattava toimia tehokkaasti siinä konteks-

tissa, mille lainsäädäntö ja demokraattinen päätöksenteko asettavat reunaehdot. Arvotietoisuus on selvästi noussut tehokkuusarvojen rinnalle. Palvelutuotantoa kehitettäessä kilpailuttamisella saadut kustannushyödyt eivät enää ole välttämättä tärkein trendi, vaan mietitään asiakaskunnan tarpeita vastaavia palveluja sopimalla ja kumppanuuksia hakemalla. Hyvän hallinnon käytänteisiin New Public Managementin toinen uudistusajakausi on tuonut neljännen E:n, etiikan. Samalla asiakkuuden rinnalla on korostunut kansalaisten rooli kansalaisina ja osallistujina.

Moderni hyvä hallinto on tasapuolinen, palveleva ja tulokselinen. Hallintotieteen haasteena, hallintoa kehittävänä tieteenä, on jatkossakin tutkia, miten kansalaisten äänet saadaan paremmin kuulumaan julkisjohtamista ja palveluja kehitettäessä riippumatta vallitsevasta koulukunnasta. Kunta- ja palvelurakenteiden muuttuessa uuden julkisjohtamisen haasteena voi hyvin nähdä tarpeen kehittää lähidemokratiakäytäntöjä vahvemmiksi ja kansalaisia kuuntelevimmiksi. Näillä tulisi olla vaikutuksia julkisjohtamisen ja hyvän hallinnon käytänteisiin.

Viitteet

1. "Kansalaiset ensin? Eettinen hallinto kansalaisten arvioimana" oli Suomen Akatemian rahoittama tutkimushanke vuosina 2008–2010. Hankkeen perusraportti "Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset" (Salminen & Ikola-Norrbacka) julkaistiin vuonna 2009. Hankkeen aikana toteutettiin myös laaja nuorisokysely vuonna 2009, josta julkaistiin raportti "Hyvää hallintoa – ketä kiinnostaa?" (Lähdesmäki) vuonna 2010.
2. Rotation Method = Varimax with Kaiser Normalization. Eigenvalue yli 1. Kommunaliteettiarvot vaihtelivat välillä 0.43–0.73, mikä kertoo siitä, että ne mitaavat melko luotettavasti pääkomponentteja. Sekä Kaiser-Meyer-Olkin -testi (0.744) että Bartlettin sfäärisyystesti ($p < 0.0001$) todistavat, että korrelaatiomatriisi soveltuu pääkomponenttianalyysiin.

Lähteet

- Berg-Sørensen, Anders (2000). Etik på dagsordenen?: Demokratisk ansvar og etik i den offentlige forvaltning. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 81(3), 208–226.
- Bovaird, Tony & Löffler, Elke (2003). Understanding public management and governance. Teoksessa Bovaird, Tony & Löffler, Elke (Eds.), *Public management and governance* (s. 3–12). London: Routledge.
- Brown, Kerry & Ryan, Neal & Parker, Rachel (2000). New modes of service delivery in the public sector: Commercialising government services. *The International Journal of Public Sector Management*, 13(3), 206–221.
- Christensen, Tom & Laegreid, Per (2007). *Transcending New Public Management: The transformation of public sector reforms*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet V. (2000). The New Public Service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.
- Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet V. (2001). The New Public Service: Putting democracy first. *National Civic Review*, 90(4), 391–400.
- Denhardt, Janet V. & Denhardt, Robert B. (2003). *The New Public Service: Serving, not steering*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Denhardt, Robert B. (2004). *Theories of public organization*. Fifth edition. United States: Thomson Wadsworth.
- Eikenberry, Angela & Drapal Kluver, Jodie (2004). The marketization of the nonprofit sector: Civil society at risk? *Public Administration Review*, 64(2), 132–140.
- Eurooppalainen hyvän hallintotavan säännöstö* 2002. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.
- Frederickson, H. George (1997). *The spirit of public administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hallberg, Pekka (2005). *Arvot tasapainossa? Mietteitä oikeudesta, kilpailukyvyistä ja hyvinvoinnista*. Helsinki: WSOY.
- Haveri, Arto (2002). Uusi julkishallinto kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon tutkimus*, 21(1), 4–19.
- Haveri, Arto (2011). Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: Linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa Hyyryläinen, Esa & Viinamäki, Olli-Pekka (toim.), *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen: Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi* (s. 132–145). Acta Wasaensia 238. Vaasan yliopisto.

- Hondeghem, Annie (1998) (Ed.). *Ethics and accountability in a context of governance and new public management*. EGPA Yearbook. IIAS. IOS Press: Amsterdam.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(2), 3–19.
- Huberts, Leo & Maesschalck, Jeroen & Jurkiewicz, Carole (Eds.) (2008). *Ethics and integrity of governance: Perspectives across frontiers*. Cheltenham: Elgar.
- Ikola-Norrbacka, Rinna (2010). *Johtamisen eettisyys terveydenhuollossa: Esi-
miestyön ja hallinnon eettiset arvot julkisen terveydenhuollon kahdessa
professiossa*. Acta Wasaensia 222. Vaasan yliopisto.
- Hyyryläinen, Esa (2004). *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public
Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimus-
tenhallinnassa*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 256.
- Lane, Jan-Erik (1997). Public sector reform in the Nordic countries. Teoksessa Lane, Jan-Erik (Ed.), *Public sector reform: Rationale, trends and
problems* (s. 188–208). London: Sage Publications.
- Lawton, Alan (2009). The language of ethics. Understanding public service
ethics through discourse. *Public Integrity*, 11(1), 45–62.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uu-
distaminen: Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä
ja tulostavasta sekä niiden määrittelemistä valtion keskuhallinnon
reformista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Acta
Wasaensia 113. Vaasan yliopisto.
- Lähdesmäki, Kirsi (2010). *Hyvää hallintoa – ketä kiinnostaa? Nuorten käsi-
tyksiä hyvästä hallinnosta ja reilusta yhteiskunnasta*. Vaasan yliopiston
julkaisuja. Tutkimuksia 292.
- Lähdesmäki, Kirsi (2011). New Public Management julkisjohtamisen uudis-
tajana – Yhä kesto-suosikki reformeissa? Teoksessa Hyyryläinen, Esa
& Viinamäki, Olli-Pekka (toim.), *Julkinen hallinto ja julkinen joh-
taminen: Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi*
(s. 75–87). Acta Wasaensia 238. Vaasan yliopisto.
- Maesschalck, Jeroen (2004). The impact of new public management reforms
on public servants' ethics: towards a theory. *Public Administration*,
82(2), 465–489.
- Menzel, Donald C. (2001). Ethics management in public organizations:
What, why, and how? Teoksessa Cooper, Terry L. (Ed.), *Handbook
of administrative ethics* (s. 355–366). New York: Marcel Dekker.
- Menzel, Donald C. (2005). State of the art of empirical research on ethics
and integrity in governance. Teoksessa Frederickson, H. George &
Ghere, Richard K. (Eds.), *Ethics in public management* (s. 16–46).
New York: M.E. Sharpe.

- Metsämuuronen, Jari (2003). *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä*. Jyväskylä: International Methelp Ky.
- Mäenpää, Olli (2002). *Hyvän hallinnon perusteet*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Niiniluoto, Ilkka (2005). Onko yrityksillä moraalista vastuuta? Teoksessa Niiniluoto, Ilkka & Sihvola, Juha (toim.), *Nykyajan etiikka: Keskusteluja ihmisestä ja yhteisöstä* (s. 23–60). Helsinki: Gaudeamus.
- Painter, Martin (1997). Public management: Fad or fallacy? Teoksessa Considine, Mark & Painter, Martin (Eds.), *Managerialism: The great debate* (s. 39–43). Victoria: Melbourne University Press.
- Perry, James L. (2007). Democracy and the New Public Service. *The American Review of Public Administration* 37(1), 3–16.
- Peters, B. Guy (2001). *The future of governing*. 2nd, rev. ed. Lawrence: University Press of Kansas.
- Pollitt, Christopher (1990). *Managerialism and the public service: The Anglo-American experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollitt, Christopher (2003). *The essential public manager*. Maidenhead: Open University Press.
- Rost, Joseph C. (1993). *Leadership for the twenty-first century*. London: Praeger.
- Saarelainen, Tarja & Virtanen, Petri (2010). Sopimusohjaus kuntapalveluissa. *Hallinnon tutkimus*, 29(2), 134–152.
- Salminen, Ari (2004). *Hyvän hallinnon etiikka: Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä*. Toinen painos. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari (2008). *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet*. Toinen painos. Edita: Helsinki.
- Salminen, Ari (2009). *Julkisen johtamisen etiikka*. Opetusjulkaisuja 60. Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari & Ikola-Norrbacka, Rinna (2009). *Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288.
- Temmes, Markku (1998). Finland and New Public Management. *International Review of Administrative Sciences*, 64(3), 441–456.
- Valtiovarainministeriö (2007). *Arvot virkamiehen arjessa: Selvitys virkamieseetiikan nykytilasta*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Vartola, Juha (2004). *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2010). *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Tietosanoma.

LIITE I. KANSALAISKYSELY 2008. VAASAN YLIOPISTO, JULKISJOHTAMINEN.

Tämä kysely oli osa Suomen Akatemian vuosina 2008–2010 rahoittamaa tutkimushanketta “Kansalaiset ensin? Eettinen hallinto kansalaisten arvioimana”. (<http://www.uwasa.fi/eettinenhallinto/>), joka toteutettiin Vaasan yliopiston julkisjohtamisen oppiaineessa. Tähän on poimittu kysymykset, joita käytettiin tämän artikkelin empiirisessä osuudessa. Kysymykset on esitetty prosenttijakaumineen.

3. Missä määrin seuraavat julkisen toiminnan pyrkimykset ja toimenpiteet mielestänne toteutuvat?

	Ei lain-		Melko		Jonkin		Melko		Erittäin	
	kaan	vähän	(%)	VERRAN	(%)	paljon	(%)	paljon	(%)	
2. Julkisen sektorin kilpailukyky tulee parantumaan (n=1970)	7,8	33,8		41,8		15,4			1,1	
3. Hyvää palvelua halutaan korostaa yhä enemmän (n=1974)	3,8	16,4		34,1		37,5			8,2	
4. Palvelumarkkinoita kuunnellaan herkillä korvalla ja etsitään uusia asiakasryhmiä (n=1964)	4,5	21,6		37,2		30,5			6,2	
5. Yritysten johtamismallit tulevat olemaan yhä enemmän esikuvana julkisella puolella (n=1972)	2,4	13,8		31,2		41,9			10,6	
6. Tuottavuus-vaatimus tuo julkiselle sektorille paineita laskea kustannuksia ja parantaa suorituskykyä (n=1973)	3,3	9,9		25,0		38,7			23,0	

5. Millaisena näette julkisten palvelujen tulevaisuuden?

	Täysin eri mieltä	Melko eri mieltä	En samaa, enkä mieltä	Melko sa- maa mieltä	Täysin sa- maa mieltä
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
1. Julkisten palvelujen määrä vähenee ja yleinen kattavuus supistuu (n=1983)	1,4	8,6	13,9	58,1	18,1
2. Verovarjoja käytetään yhä vähemmän julkisten palvelujen rahoittamiseen (n=1980)	1,9	14,0	18,5	49,2	16,5
3. Saadakseen palveluita kansalaisten on maksettava suurempia omavastuuosuuksia (n=1981)	1,8	5,5	8,8	53,3	30,6
4. Julkiset palvelut räätälöidään asiakkaiden maksukyvyn mukaan (n=1983)	9,2	24,6	25,0	31,2	10,0
5. Erilaiset teknologiset keksinnöt ja innovaatiot valtaavat hoito- ja hoivasektorin (n=1982)	3,9	19,5	30,0	37,7	9,0
6. Anomukset ja hakemukset hoidetaan pääosin sähköisesti (n=1987)	2,0	3,6	8,1	54,5	31,9

HYVÄN HALLINNAN KÄSITE: ANALYYSI OSATEKIJÖISTÄ JA SOVELTAMISEN ONGELMISTA

Markku Kiviniemi

Johdanto

Uusi hallintatapa hyvän hallinnan käsitteen taustana

Hallinta (governance) on käsitteenä monimerkityksinen. Käsitteen käyttö lisääntyi ja moninaistui 1990-luvulla, ja käsitteen käytöstä on käyty ”hallintadebattia” (Pierre 2000). Pierre ja Peters (2000, 1–3) esittävät käsitteen kehitysvaiheita soveltaen käsitettä takautuvasti myös 1990-lukua edeltävään aikaan. He näkevät ”uuden hallinnan” (new governance) käsitteen nousseen esille erityisesti Euroopassa ja painottavan julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden vuorovaikutusta ja yhteistoimintaa. Uudessa hallintatavassa keskeistä on julkisen ja yksityisen sektorin toimintojen keskinäinen koordinaatio. (Emt., 7, 9.)

Pierre ja Peters (2000, 1) esittävät hallinnan määritelmän, jota he luonnehtivat ”valtiokeskeiseksi”: ”hallinta tarkoittaa julkisen hallinnon kykyä tehdä ja toimeenpanna politiikkaa (policy)”. Uuden hallinnan käsite on yhteiskuntakeskeisempi sisältämällä selvemmin poliittis-hallinnollisen järjestelmän suhteet toimintaympäristöönsä ja sen toimijoihin (Stoker 1998). Tämä näkyy OECD:n ja UNDP:n esittämässä hallinnan määritelmässä: ”hallinta on niiden toimintojen

ja toimintatapojen joukko, joiden avulla toimijat yhdessä ratkaisevat ongelmia ja vastaavat tarpeisiin” (Local partnerships for better governance 2001, 13; Participatory local governance 1997, 4). Myöhemmin Bovaird ja Löffler (2003) ovat esittäneet määritelmän, jonka mukaan ”hallinta tarkoittaa niitä toimintatapoja, joilla osalliset (stakeholders) ovat vuorovaikutuksessa keskenään tarkoituksenaan vaikuttaa julkisten toimintapolitiikkojen (public policies) tuloksiin”. Termi ”osalliset” viittaa laajasti kaikkiin toimijoihin tietyn toimintapolitiikan piirissä. Laajan inklusion ohessa uuden hallinnan määritelmä kohdentuu etenkin politiikka-prosesseihin. (Pierre & Peters 2000, 22–23.)

Uuden hallintatavan laajentuessa perinteisestä valtiokeskeisyydestä monen toimijan yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen kehittyvät muutoksia politiikkaprosesseihin ja niiden toimintatapoihin. Tällaisia muutostrendejä ovat siirtyminen normiohjauksesta enemmän sopimusohjaukseen, monen toimijan keskinäisten neuvotteluprosessien korostuminen avaintoimintana, lisääntyvä verkostoituminen sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden aktivoituminen (Mustakangas ym. 2004, 33–38; Klijn 2008). Uuden hallintatavan eteneminen ei perustu uuteen hallinnan teoriaan, vaan pikemmin oletuksiin yhteiskunnan voimavarojen tehokkaammasta ja tuloksellisemmasta yhdistämisestä politiikan, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan keskinäisen yhteistoiminnan ja koordinaation avulla. Kattavaa hallinnan teoriaa ei ole kehitetty (Pierre & Peters 2000), sen sijaan on erilaisia analyttisten viitekehysten kehittäjiä, jotka suuntautuvat empiiriseen tutkimukseen erittelemällä hallinnan käsitettä ja sen ulottuvuuksia.

Uusi hallinta ajattelutapana painottuu toimintapolitiikkojen ja niitä tukevien prosessien kehittämiseen perinteisen normi- ja rakenneskeksien hallintatavan asemasta (Anttiroiko & Haveri 2003). Uuden hallintatavan vahvoja ja heikkoja puolia on analysoitu erityisesti toimintapolitiikkojen prosessien ja tulosten kannalta (Stoker 1998; Bovaird & Löffler 2003). Hallintadebatin jatkeeksi on kehittynyt laaja keskustelu ”hyvästä hallinnasta”. Keskustelun yhtenä tarkoituk-

sena on kehittää analyyttisiä tutkimusvälineitä uuden hallintatavan vahvuuksien ja heikkouksien tunnistamiseksi.

”Hyvän hallinnan” käsite on johdonmukaista rakentaa hallintakäsitteen määrittelyn pohjalta. Bovaird ja Löffler (2003, 316) etenevät tällä tavalla ja esittävät seuraavan ”hyvän hallinnan” määritelmän: ”hyvä hallinta tarkoittaa kaikkien osallisten (stakeholders) neuvotte-luja jonkin julkisen toimintapolitiikan kysymyksen tai alueen parem-mista tuloksista ja hyväksyttyjä hallinnan periaatteita, jotka kaikki osalliset sekä toimeenpanevat että arvioivat säännöllisesti”. Bovairdin ja Löfflerin määritelmän avaintermejä ovat tietyn toimintapolitiikan hallinta ja siihen sisältyvät neuvottelut, hallinnan periaatteet, poliitiikan kaikki osalliset toimijoina sekä saavutettavat tulokset ja niiden arviointi. Määritelmä sisältää useita hallinnan аспектеja, jotka liittyvät politiikkaprosesseihin ja niiden tuloksiin. Määritelmä ei kuitenkaan sellaisenaan riitä osoittamaan empiirisiä ulottuvuuksia ja menetelmiä hyvän hallinnan tutkimuksia varten. Todellisuudessa jo ennen Bovairdin ja Löfflerin artikkelin julkaisemista on tapahtunut hyvän hallinnan kriteerien moniulotteista kehittelyä. Kehittelyä ovat tehneet aktiivisesti etenkin kansainvälisten organisaatioiden (Maailmanpankki, UNDP, OECD) tutkijat. Tuloksena on syntynyt useita eri tapoja ”operationalisoida” hyvän hallinnan käsitettä.

Tässä artikkelissa analysoidaan hyvän hallinnan kriteereitä ja niihin sisältyviä ulottuvuuksia. Tutkimuskysymyksen muodossa tehtävä muotoillaan näin: minkälaisia hyvän hallinnan kriteerien kokonaisuuksia on kehitetty ja mitä yhtäläisyyksiä ja eroavuuksia niiden välillä on? Tämän analyysin pohjalta arvioidaan käsiteulottuvuuksien saavutettuja vahvuuksia ja esille tulleita ongelmakohtia hyvän hallinnan tutkimuksen kannalta. Arvioinnissa ja päätelmissä kiinnitetään huomiota hyvän hallinnan käsitteen ja kriteerien perusteisiin sekä riippuvuuteen kontekstitekijöistä, kuten hallinnan tasot ja hallintokulttuurien perinteet. Artikkelin keskeisiä tutkimuslähteitä ovat Bovaird ja Löffler (2003), Arndt ja Oman (2006) sekä Buduru ja Pal. (2010.)

Artikkelin kohdentamista hyvän hallinnan käsitteeseen ja sen ulottuvuuksiin voidaan perustella sillä tilanteella, että suomenkielistä tutkimusta tästä teemasta on tehty vain vähän ja painottuen oikeudellisiin ja eettisiin näkökulmiin (Laakso 2009, Salminen 2009). Artikkelin yhtenä tarkoituksena on herättää suomalaisessa hallinnon tutkimuksessa kiinnostusta hyvän hallinnan tematiikkaan.

Käsitteistä indikaattoreihin

On selvää, että kaikki hallinta ei ole hyvää hallintaa. Hallinta toteutuu käytännössä monien dynaamisten tekijöiden kentässä, eikä se useinkaan toteudu tarkoitetulla tavalla (Stoker 1998). Hallinnan prosesseihin ja tulosten tavoitteluun liittyy ongelmakohtia ja ulkoisia kontekstitekijöitä (sidosryhmät, hallintoperinteet), jotka vaikuttavat hallinnan toteutuvaan laatuun. Hyvän hallinnan käsitteellä ja siihen pohjautuvilla indikaattoreilla on tarkoituksena arvioida tietopohjaisesti hallinnan laatua.

Miksi hallinnan laadusta on tullut kiinnostava tutkimuskohde? Teoreettisen kiinnostuksen ohessa ovat vahvasti vaikuttaneet käytännölliset motiivit. Taustana on käsitys, että julkinen hallinta (public governance) on tärkeä yhteiskunnallinen voimavara taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen kannalta. Tästä syystä jo 1960-luvulta alkaen on pyritty hankkimaan luotettavaa tietoa hallinnan laadusta. Tiedon hyödyntäjien eturivissä ovat olleet kansainvälisillä areenoilla toimivat investoijat, sijoittajat ja rahoittajat, joiden keskeisenä intressinä on välttää toimintaansa liittyviä riskejä (Arndt & Oman 2006; Buduru & Pal 2010). Tästä näkökulmasta hallinnan laatua koskevan tiedon avulla voidaan vähentää riskejä ja lisätä investointien, sijoitusten ja rahoitushankkeiden turvallisuutta.

Vaikka hyvän hallinnan indikaattoreita on kehitetty erityisesti 1990-luvulta alkaen, indikaattorien kehittämisen on alkanut jo aikaisemmin. Maailmanpankin tutkijat Knack, Kugler ja Manning

(2003) ovat puhuneet ensimmäisen ja toisen sukupolven indikaattoreista hallinnan laadun arvioinnissa. He eivät esitä tarkkaa rajanvetoa näiden ”sukupolvien” välillä. Ensimmäisen sukupolven indikaattoreita voidaan luonnehtia kapea-alaisemmiksi ja joihinkin valittuihin hyvän hallinnan osatekijöihin kohdentuvaksi. Toisen sukupolven indikaattorit ovat laaja-alaisempia ja pyrkivät kattamaan hallinnan laatua kokonaisuutena pohjautuen tutkimustietoon ja kokemuksiin ensimmäisen sukupolven indikaattoreista. Indikaattorien sukupolven vaihdos sijoittuu 1990 -luvun puolivälin vaiheille. Seuraavaksi tarkastellaan lyhyesti indikaattorien kehityksen vaihteita, jolloin näkyy indikaattorien kehittämisen jatkuvuus ja ensimmäisen sukupolven indikaattorien vaikutus pohjana toisen sukupolven indikaattoreille.

Ensimmäisen sukupolven indikaattorit

Hallinnan laadun arvioinnin ensimmäisiä indikaattoreita kehittivät yksityisen sektorin toimijat taloudellisten riskien arviointia varten. Vuonna 1966 aloitti Business Environmental Risk Intelligence (BERI), jonka tekemät indikaattorit koostuivat eri alojen asiantuntijoiden arvioinneista sekä julkaisujen hyödyntämisestä. Taloudellisten indikaattorien lisäksi arviointiin sisältyi hallinnan laadun osatekijöitä finanssietiikan, työvoiman laadun ja hallinnon pätevyyden alueilta. BERI teki maakohtaisia arviointeja, joita hyödynsivät ensisijaisesti kansainväliset yritykset ja pankit. (Buduru & Pal 2010, 514.)

Toinen, edellistä moniulotteisempi yksityisen sektorin ylläpitämä riskien arvioinnin järjestelmä International Country Risk Guide (ICRG) aloitti vuonna 1980. Järjestelmä koostuu finanssi- ja talousriskien sekä poliittisten riskien indikaattoreista. Viime mainittuja on kaikkiaan kymmenen, ja ne ovat luonteeltaan hallinnan laadun indikaattoreita. Yhteisenä painopisteenä on poliittis-hallinnollinen vakaus. Indikaattoreita ovat hallituksen stabiliteetti ja kyky toteuttaa ohjelmia, sosio-ekonomiset olot ja yhteiskuntarauha, sopimusten pitävyys, poliittinen väkivalta ja konfliktit, korruptio, sotilaiden

vaikutus politiikassa, uskonnolliset ja etniset tensiot, demokraattinen vastuullisuus, hallinnon laatu sekä oikeuslaitoksen vahvuus ja puolueettomuus (Arndt & Oman 2006, 21–23). Finanssi- ja talousriskien indikaattoreissa käytetään objektiivisia, kvantitatiivisia mittareita, poliittisten riskien arvioinneissa taas asiantuntijoiden subjektiivisia arviointeja. Em. indikaattorien järjestelmissä ei käytetä termiä 'hallinta' (governance), vaan perinteisempiä hallintotermejä 'government' (BERI) ja 'bureaucracy' (ICRG). Vuonna 1992 ICRG siirtyi PRS- (political risk services) ryhmän järjestelmäksi, jossa se on nykyisinkin. (Buduru & Pal 2010, 514–515.)

Hallinnan laadun indikaattoreita kvalitatiivisina arviointina kuvataan ICRG- menetelmässä seuraavasti: ”korkeita pisteitä annetaan maille, joiden hallinto on vahvaa ja asiantuntevaa hallitsemaan ilman äkillisiä muutoksia politiikassa tai katkoksia hallinnon palveluissa. Näissä alhaisen riskin maissa hallinto on jokseenkin itsenäistä poliittisista paineista ja sillä on vakiintuneet rekrytoinnin ja koulutuksen järjestelmät”. (Buduru & Pal 2010, 515.)

Yksityisen sektorin piirissä kehitettyjen riskiarviointien lisäksi Maailmanpankki on kehittänyt arviointimenetelmiä rahoittajatoimintaansa varten. Vuodesta 1977 käytetty vanha järjestelmä on Country Policy and Institutions Assessments (CPIAs). Arviointimenetelmää sovelletaan maakohtaisesti, ja se koostuu 16 kriteeristä, jotka on jaoteltu neljään klusteriin: taloudellinen johtaminen, rakennepolitiikka, sosiaalisen inklusion ja tasa-arvon politiikka sekä julkisen sektorin johtaminen ja instituutiot. Viimemainittu klusteri kohdistuu erityisesti julkiseen talouteen, hallinnon laatuun sekä transparenssiin ja vastuullisuuteen, jotka yhdessä muodostavat tämän menetelmän ”hallintafaktorin”. Hallintafaktorin mittarit ovat Maailmanpankin asiantuntijatiimien arviointeja, joita täydennetään tarkastuskierröksillä (review) tavoitteena arviointien riittävä luotettavuus. (Arndt & Oman 2006, 27–28.)

Hallinnan laadun arvioinnin ensimmäiseen sukupolveen luetetaan myös Freedom House ja Transparency International. Freedom House on vuonna 1941 perustettu Yhdysvalloissa toimiva järjestö

missionaan demokratian ja kansalaisvapauksien edistäminen maailmanlaajuisesti. Järjestön vuosittain julkaisema raportti *Freedom in the World* sisältää maakohtaiset poliittisten oikeuksien ja kansalaisvapauksien asiantuntija-arvioinnit. Arvioinnin taustana on YK:n ihmisoikeuksien julistus. Poliittisten oikeuksien arvioinnissa on kolme osa-aluetta: vaaliprosessit, poliittinen pluralismi ja hallinnon (government) toiminta. Hallinnon toiminta arvioidaan kolmella kysymyksellä: määrittelevätkö vapailla vaaleilla valitut edustajat hallituksen politiikkoja, esiintyykö korruptiota ja onko hallitus avoimella ja transparentilla tavalla vastuussa edustajistolle vaalien välisenä aikana. Kansalaisvapauksien arvioinnissa on neljä osa-aluetta: ilmaisunvapaus, yhdistymisvapaus, riippumaton oikeuslaitos ja yksilön vapausoikeudet. (Arndt & Oman 2006, 23–25.)

Transparency International -järjestö perustettiin 1993, ja sen tunnettu ”tuote” on korruptioindeksi Corruption Perception Index (CPI) vuodesta 1995 alkaen. Indeksillä perustuu tutkimusraportteihin ja asiantuntija-arviointeihin, ja se mittaa korruption esiintymisen astetta maakohtaisesti (Arndt & Oman 2006, 25–27). Korruptioindeksi on vakiinnuttanut asemansa hallinnan indikaattorina. Se voidaan lukea ensimmäisen sukupolven indikaattoreihin hyvän hallinnan yhteen aspektiin keskittyvänä indikaattorina.

Hallinnan arvioinnissa yhteisenä lähtökohtana on ollut huomion kiinnittäminen hallinnan laadun merkitykseen yhteiskuntien kehityksessä. Tämä ajattelutapa näkyi selvästi OECD:n raportissa *Serving the Economy Better* (1991), jossa julkisen sektorin tehokkuus on taloudellisen kehityksen sekä poliittisen ja sosiaalisen koheesion edellytystekijä. Tehokas hallinto vaikuttaa positiivisesti koko kansantalouden tehokkuuteen yhteiskunnan voimavarana. Hallinnan indikaattorien kehittämisen näkyvinä motiiveina ovat alun perin olleet taloudellisten riskien hallinta ja arviointi sekä demokratian edistäminen. Arvioinnit ovat keskittyneet maakohtaisiin indikaattoreihin. Poliitiikan ja hallinnon arvioinnit esiintyvät indikaattorien kokonaisuuksissa toisiinsa liittyvinä. Niissä painottuvat edustuksellisen demokratian ja oikeusvaltion toteutuminen, julkisen hallinnon

pätevyys ja korruption esiintyvyys. Keskeisiä kehittäjärooleja on ollut Maailmanpankilla (riskien arviointi) ja Freedom Housella (demokratia).

Toisen sukupolven indikaattorit

Hallinnan laadun toisen sukupolven indikaattorit ovat kehittyneet ensimmäisen sukupolven indikaattorien pohjalta. Saadut kokemukset, esitetty kritiikki sekä tehty tutkimus ovat suunnanneet etsimään entistä selkeämpiä perusteita indikaattorien valinnalle. On tapahtunut kumulatiivista kehitystä indikaattorien luotettavuudessa ja läpinäkyvyydessä, ja samanaikaisesti indikaattorien kehittämisen eriytymistä ja haarautumista uusien näkökulmien perusteella. Pyrkimykseksi on tullut indikaattorien kytkeminen hallinnan reformeihin ja uudistuksiin ja käyttäminen niiden arvioinnissa.

1990- luvulta alkaen on syntynyt todellinen hallinnan indikaattorien kehittelyn tulva. Erilaisia hallinnan indikaattorikokonaisuuksia on kehitetty kansainvälisissä organisaatioissa, useiden maiden hallinnossa, konsulttiyrityksissä ja tutkimuslaitoksissa. Buduran ja Palin (2010, 512) mukaan on ainakin 180 erilaista hallinnan indikaattorien kehitelmää. Muutamat indikaattorikokonaisuudet erottuvat tästä suuresta joukosta tunnettuuden, laajan käyttäjäkunnan ja perusteellisen kehitystyön perusteella.

Kehitettyjen indikaattorikokonaisuuksien suuresta määrästä pääosa on jokseenkin kapea-alaisia, suppeaan alateemaan tai tiettyyn maantieteelliseen alueeseen kohdentuvia (Governance Indicators 2009). Hyvän hallinnan indikaattorien tunnistamista, vertailua ja erittelyä varten tarkastelu on tarpeen rajata keskeisimpiin indikaattorikokonaisuuksiin. Tällöin valinta kohdistuu toisen sukupolven indikaattoreista parhaiten koko kenttää edustavaan ”kärkijoukkoon”. Valinnan perusteina käytetään seuraavia tekijöitä: indikaattorikokonaisuuden kattavuus ja monipuolisuus, tunnettuus ja läpinäkyvyys, perustuminen riittävään tutkimukseen sekä julkisen sektorin toimin-

taa kuvaavien indikaattoreiden sisältyminen kokonaisuuteen. Valintaperusteiden mukaisesti tarkasteluun otetaan indikaattoreita, joita on tarkoitettu sovellettavaksi laajasti kaikilla maantieteellisillä alueilla ja joiden luotettavuutta on arvioitu. Valinnan perustana ovat tiedot on saatu ensisijaisesti tehdyistä tutkimuksista: Arendt ja Oman (2006), Buduru ja Pal (2010) sekä UNDP:n raporteista Governance Indicators (2009), A User's Guide on Measuring Fragility (2009) sekä A User's Guide to Measuring Local Governance (2009).

Valintaa varten on käyty läpi muutamia kymmeniä indikaattorikokonaisuuksia etenkin UNDP:n raporttien pohjalta. Indikaattorien nimet vaihtelevat, eikä nimien perusteella ole helppoa tunnistaa indikaattorien sisältöä. Tästä syystä aikaisemmat tutkimukset ja raportit ovat hyödyllisiä tietolähteitä. Yleisesti voidaan puhua ”hallinnan indikaattoreista”, joiden avulla on pyritty tutkimaan ja kuvaamaan hallinnan laatua. Indikaattorien joukkoa tutkittaessa huomataan, että enemmistö painottuu tunnistamaan ”hyvän hallinnan” indikaattoreita hallinnan laadun positiivisina kriteereinä. Toisen sukupolven indikaattorien kehittelyn aikana kiinnostus on alkanut suuntautua myös hallinnan laadun negatiiviseen päähän, ”huonoon”, ”heikkoon”, tai ”epäonnistuneeseen” hallintaan (Fukuyama 2004, 124-160). Kiinnostuksen katsotaan alkaneen Helmanin ja Ratnerin artikkelista 'Saving failed states' (1993). Tästä alkanut kiinnostus näkyy keskustelussa ”epäonnistuneista valtioista” (failed states) tai ”romahtaneista valtioista” (collapsed states). On syntynyt tarkentuvaa luokittelua, jossa on sellaisia kategorioita kuin ”heikot valtiot” (weak states), ”hauraat valtiot” (fragile states) ja ”romahtaneet valtiot”.

”Hyvän hallinnan” ja ”epäonnistuneen hallinnan” kriteerit ovat indikaattorien valossa jatkumoit (A User's guide on measuring fragility 2009). Tutkimusintressi voi vaihdella, kohdistuen erityisesti ”hyvän hallinnan” tai erityisesti ”epäonnistuneen hallinnan” kriteereihin. Kuitenkin näyttää olevan kyse samankaltaisten kriteerien vastakkaisista ääripäistä eli jatkumosta ”hyvän” ja ”epäonnistuneen” välillä. Tämän vuoksi on valittu tarkasteluun indikaattorien kokonaisuuksia kummastakin ääripäästä.

Raporteissa käytetään yleisesti termiä indikaattori sekä moniulotteisista indikaattorien kokonaisuuksista (aggregate indicators) että yksittäisistä ulottuvuuksista kokonaisuuksien sisällä (single indicators). Tämä voi aiheuttaa sekaannuksia. Siksi jatkossa puhutaan laajoista kokonaisuuksista indikaattoreina ja yksittäisistä kriteerimuuttujista ulottuvuuksina. Tarkastelu suunnataan ensisijaisesti indikaattorien ja niihin sisältyvien ulottuvuuksien käsitesisältöihin. Tavoitteena ei ole arvioida kriteerien mittauskysymyksiä, jotka ovat sinänsä laaja tutkimuskohde. Käsitesisältöjen tutkiminen edellyttää, että tarkasteluun otetaan nimenomaan laaja-alaisia, luonteeltaan kokoavia indikaattoreita. Hallinnon tutkimuksen kannalta on tarpeellista, että indikaattoreihin sisältyy julkisen sektorin laadun ulottuvuuksia.

Lähempään tarkasteluun on valittu viisi keskeistä toisen sukupolven indikaattoria. Itseoikeutettuna on mukana Maailmanpankin instituutissa kehitetty hallinnan laadun toisen sukupolven indikaattori World Governance Indicator (WGI), joka tunnetaan kehittäjiensä nimien (Kaufmann, Kraay ja Zoido-Lobaton) alkukirjaimista muodostetulla nimellä KKZ- indikaattori. Sitä on käytetty ja tutkittu vuodesta 1995 alkaen. Sitä pidetään yleisesti monipuolisimpana, tarkimmin tutkittuna ja eniten viitattuna hallinnan indikaattorina (Arndt & Oman 2006; Buduru & Pal 2010; Governance Indicators 2009). Indikaattorin monipuolisuus viittaa ulottuvuuksien kattavuuteen ja indikaattorin laajaan tietopohjaan. KKZ- indikaattoria on käytetty sekä ”hyvän hallinnan” että ”epäonnistuneen hallinnan” tunnistamisessa.

Neljä muuta tarkasteluun otettavaa indikaattoria on valittu ylämainittujen perusteiden nojalla: kattavuus ja monipuolisuus, tunnettuus ja läpinäkyvyys, tutkimuksellisuus sekä julkisen sektorin kriteerien mukanaolo. Kaksi indikaattoria keskittyy ensisijaisesti ”hyvän hallinnan” määrittelyyn, kaksi muuta taas ensisijaisesti ”epäonnistuneen hallinnan” tunnistamiseen. Hyvän hallinnan indikaattorina on tarkastelussa mukana UNDP:n inhimillisen kehityksen indikaattorin (Human Development Index) yhteydessä kehitetty hallinnan indikaattorikokonaisuus (Human Development Report 2002). Toisena

hyvän hallinnan indikaattorina on Global Integrity Index (GII), jonka on kehittänyt Global Integrity- yhteisö rahoittajinaan Maailmanpankki ja muutamat säätiöt. Epäonnistuneen hallinnan indikaattoreista ovat tarkastelussa mukana Failed States Index sekä Country Indicators for Foreign Policy. Edellisen kehittäjä on The Fund for Peace, ja se on julkaistu vuonna 2005 (The Failed State Index 2005). Jälkimmäisen kehittäjä on Carleton University Kanadassa, ja indikaattori on julkaistu vuonna 1998. (www.carleton.ca/cifp/.)

Indikaattorien osa-alueita ja ulottuvuuksia

Hallinnan laadun viiden indikaattorin erittely aloitetaan niihin sisältyvistä osa-alueista. Osa-alueiden vertailun avulla saadaan kuva indikaattorien yhdenmukaisuuksista ja eroista. Seuraavaksi kuvaa tarkennetaan osa-alueisiin sisältyvien valikoitujen ulottuvuuksien tarkastelun avulla.

Viisi esimerkkiä hyvän hallinnan indikaattoreista

Indikaattorien luonteeseen vaikuttaa, että ne on kehitetty kohdentamaan maakohtaisesti valtiolliseen, kansalliseen tasoon. Hallinnan laatu indikaattoreissa kohdistuu täten keskeisesti maiden valtiollisiin hallintajärjestelmiin. On pyritty löytämään kaikkiin eri valtioihin soveltuvia indikaattoreita ja ulottuvuuksia. Taustana ei ole mitään erityistä hallinnan teoriaa, vaan hallintaa tulkitaan useiden osa-alueiden ja ulottuvuuksien kokonaisuutena. ”Kärki-indikaattori” World Governance Indicators- kokonaisuuden taustaksi Maailmanpankin instituutin tutkijat tyytyvät määrittelemään, että ”hallinta koostuu niistä perinteistä ja instituutioista, joiden kautta maassa harjoitetaan toimivaltaa”. (Arndt & Oman 2006, 50.)

World Governance Indicators (WGI) muodostuu kuudesta osa-alueesta. Osa-alueet ryhmitellään kolmeksi laajaksi kokonaisuudeksi: poliittiset, hallinnolliset sekä taloudellis-sosiaaliset indikaattorialueet, joissa kaikissa on kaksi indikaattorien osa-aluetta. Poliittisen lohkon osa-alueet ovat ensinnäkin kansalaisten ääni ja hallinnon vastuullisuus ja toiseksi poliittinen vakaus. Hallinnollisen lohkon osa-alueet ovat hallinnon tehokkuus ja säädösten laatu. Taloudellis-sosiaaliseen lohkoon kuuluvat osa-alueina oikeusvaltio ja korruption kontrolli. Osa-alueisiin kuuluvien ulottuvuuksien tietoperustana ovat lukuisat kapea-alaisemmat dimensiot. Kokonaisuudessaan WGI:n indikaattorien pohjana on 37 eri tietolähdettä. Osa-alueista muodostetaan ko-koava aggregaatti-luku, jonka pätevydestä on väitelty paljon. WGI:n kehittäjät suosittelevat, että käytettäisiin ensisijaisesti osa-alueiden indikaattoreita ja ulottuvuuksia ja niistä muodostuvia hallinnan laadun profiileita.

UNDP:n inhimillisen kehityksen raporttiin on sisällytetty hallinnan indikaattoreita (Human Development Report 2002). Raportti painottaa demokratiaa hyvän hallinnan peruskriteerinä (emt., 51). Raportissa hallinnan indikaattorit on koottu muiden tunnettujen indikaattoreiden ulottuvuuksista, etenkin WGI:n ja Freedom Housen indikaattorien pohjalta. UNDP:n mukaan hyvä hallinta on inhimillisen kehityksen tärkeä perusta. UNDP:n hyvän hallinnan indikaattorit jakautuvat kahteen pääryhmään, joissa on yhteensä yhdeksän osa-aluetta. Demokratian pääryhmässä on viisi osa-aluetta: poliittinen yhteisö, kansalaisoikeudet, poliittiset oikeudet, lehdistön vapaus ja kansalaisten ääni ja vastuullisuus. Hallinnon tehokkuus ja oikeusvaltio on toinen pääryhmä, ja siihen sisältyy neljä osa-aluetta: poliittinen vakaus, oikeusvaltio, hallinnon tehokkuus ja korruptio. Kokonaisuutena UNDP:n indikaattori painottaa enemmän kansalaisnäkökulmaa ja demokratiaa kuin WGI:n indikaattori. UNDP esittää hyvän hallinnan indikaattorin eri osa-alueista muodostuvana profiilina, eikä siinä muodosteta aggregaatti-lukua.

Molemmat em. indikaattorit koostuvat useiden osa-alueiden ja aineistojen yhdistelmästä. Kolmas tarkasteltava hallinnan indikaattori

Global Integrity Index (GII) sen sijaan perustuu yhteen laajaan kyselyaineistoon, joka kootaan asiantuntijoiden maakohtaisilla arvioinneilla. Tietolähteinä aineistoissa ovat maiden omat asiantuntijatiimit. Luotettavuuden lisäämiseksi käytetään koko aineistossa vertaisarviointoja. GII sisältää kuusi osa-aluetta: 1) kansalaisyhteiskunta, tiedon julkisuus ja media, 2) vaalit, 3) hallinnon vastuullisuus, 4) hallinto ja virkamieskunta, 5) valvonta ja säätely sekä 6) korruption vastustaminen ja oikeusvaltio. Osa-alueiden sisällä on 3–5 ulottuvuutta. Sisällöltään ja menetelmiltään samanlainen hallinnan indikaattori on World Governance Assessment (WGA), jonka on kehittänyt Overseas Development Institute Iso-Britanniassa. (Governance Indicators 2009, 53, 87.)

Kolmesta tarkastellusta kokonaisindikaattorista voidaan todeta, että hyvän hallinnan osatekijöitä haetaan niissä politiikasta, hallinnosta ja kansalaisyhteiskunnasta. Ajattelutapa muotoutuu ensisijaisesti siten, että kiinnitetään huomiota hyvän hallinnan kriteerien esiintymiseen tai puuttumiseen. Kun siirrytään tarkastelemaan hallinnan epäonnistumisen indikaattoreita, huomio kiinnittyy ensisijaisesti positiivisten kriteerien puuttumiseen hallinnassa sekä hallinnan riskitekijöihin.

Failed States Index (FSI) sisältää 12 osa-aluetta, jotka voidaan ryhmitellä sosiaalisiin, taloudellisiin ja poliittisiin osa-alueisiin. Sosiaalisia hallinnan epäonnistumiseen liittyviä osa-alueita ovat väestöpaineet, pakolaisuus maassa, kumoukselliset ryhmät ja maastapako. Taloudellisia hallinnan epäonnistumisen tekijöitä ovat epätasainen kehitys ja talouden heikkeneminen. Poliittisia tekijöitä puolestaan ovat valtion legitimitetti, julkiset palvelut, ihmisoikeudet, turvallisuushallinto, eliittien jakautuneisuus ja ulkoinen interventio. Poliittisiin hallinnan laadun tekijöihin sisältyy hallinnon toimivuuden kriteereitä. Epäonnistuneen hallinnan määrittelyssä painottuvat ja näkyvät hallintaa vaikeuttavat yhteiskunnalliset tekijät selvästi enemmän kuin hyvän hallinnan positiiviset ulottuvuudet.

Carletonin yliopiston Country Indicators for Foreign Policy (CIFP) on tutkimuspohjainen indikaattori, jonka tausta-ajatuksena

hallinnan toimivuudelle ovat hallinnan toimivallan, legitimitietin ja kapasiteetin edellytykset yhteiskunnassa. Indikaattori sisältää yhdeksän osa-aluetta: 1) aseellisten konfliktien esiintyminen maan historiasa, 2) poliittinen vakaus/epävakaus, 3) militarisoituminen, 4) väestön heterogeenisyys, 5) väestöpaine, 6) talous, 7) inhimillinen kehitys, 8) ympäristötekijät ja 9) kansainväliset yhteydet. Osa-alueiden tietopohjana ovat asiantuntijaryhmien arvioinnit sekä tilastoaineistot. Kuten Failed States Index, myös CIFI painottaa yhteiskunnan kokonaisvakautta heikentäviä tekijöitä hallinnan epäonnistumisen riskien määrittelyssä.

Indikaattorien vertailua ja arviointia

Viiden indikaattorikokonaisuuden vertaileva tarkastelu nostaa esille joitakin yleistäviä havaintoja. Poliittinen, hallinnollinen ja yhteiskunnallinen vakaus tulevat suorasti ja epäsuorasti näkyviksi hyvän hallinnan ominaispiirteinä. Vastaavasti poliittinen, hallinnollinen ja yhteiskunnallinen epävakaus ovat leimallisia epäonnistuneen hallinnan piirteitä. Toimiva demokratia, oikeusvaltio ja pätevä julkinen hallinto ovat vakautta edistäviä tekijöitä. Demokratian ja legitimitietin puute sekä heikko ja epäluotettava hallinto taas ovat hauraan ja epäonnistuneen hallinnan taustatekijöitä. Poliittinen ja hallinnollinen vakaus ja epävakaus implikoivat toimintamahdollisuuksien ennakoitavuutta tai vastaavasti ennakoimattomuutta. Kyse on hallittavuudesta (governability), joka on ymmärrettävästi hyvän hallinnan perustekijä. Samaa asiaa voidaan kuvata luotettavuutena. Viime vuosina usein korostettu luottamus toimijoiden kesken ei esiinny nykyisissä indikaattoreissa, vaikka luottamustekijää on perusteita pitää hyvän hallinnan dimensiona.

Buduru ja Pal (2010) ovat tutkineet kaikkien Maailmanpankin instituutissa luetteloitujen hallinnan yksittäisten indikaattoreiden sisältöjä. Selvästi suurin osa – noin kolme neljäsosaa – käytössä olevista ulottuvuuksista koskee demokratiaa ja demokraattisia instituutioita. Demokratia eri ulottuvuuksissaan on painokkain hallinnan

indikaattorien alue. Demokratiaindikaattoreihin kuuluvat keskeisinä edustuksellisuus, osallistuminen, vaalijärjestelmät, kansalaisvapaudet, ihmisoikeudet, hallinnon legitimitetti ja vastuullisuus sekä tasa-arvoisuus (emt., 517–519). Budurun ja Palin tarkastelussa on demokratian lisäksi kaksi keskenään suunnilleen yhtä painokasta indikaattorien aluetta: poliittiset instituutiot ja taloudelliset instituutiot. Poliittisiin instituutioihin kuuluvat keskeisinä poliittinen ja hallinnollinen johtaminen, hallinnon tehokkuus ja laatu sekä luotettavuus. Taloudellisiin institutionaalisiin tekijöihin kuuluvat sopimusten pitävyys, taloudellinen johtaminen, sijoitusilmapiiri, liiketoiminnan edellytykset ja yrityshallinto (emt., 519). Buduru ja Pal erottavat korruption erilliseksi kategoriaksi, vaikka se liittyy em. osa-alueisiin. Demokratia ja toimivat instituutiot ovat hallinnan indikaattoreissa keskeisiä yhteiskunnallisen vakauden edistäjinä.

Hyvän hallinnan indikaattorit keskittyvät poliittisten ja hallinnollisten instituutioiden laatuun ja toimivuuteen useilla eri ulottuvuuksilla. Vaihtelua syntyy siltä kannalta, onko näkökulma ensisijaisesti instituutioiden itsensä suunnalta (WGI) vai myös kansalaisyhteiskunnan kannalta (UNDP). Epäonnistuneen hallinnan indikaattorit painottavat toisaalta instituutioiden toimivuutta, toisaalta yhteiskunnan sosiaalista ja taloudellista vakautta. Hyvän hallinnan käsitteen kannalta on kysymys huomion kiinnittämisestä hyvän hallinnan kehittymistä vaikeuttaviin tekijöihin yhteiskunnassa. Voi olla monenlaisia hallinnan indikaattoreita, suppeita tai laajoja indikaattorikokonaisuuksia. Indikaattoreita voi ajatella useasta kehästä (politiikka, hallinto, talous, kansalaisryhmät, elinolot) muodostuvina siten, että kehät vaikuttavat toisiinsa. Hallinnan indikaattoreita voidaan rakentaa suppeammin tai laajemmin näiden kehien muodostamissa yhteiskuntien kentissä.

Tarkastelluissa hallinnan indikaattoreissa on yhteistä suhteellisen laaja-alainen näkökulma hallintaan ja sen laatuun. Hyvän hallinnan indikaattoreissa (WGI, UNDP, GII) korostuvat eniten politiikka ja hallinto, epäonnistuneen hallinnan indikaattoreissa (FSI, CIFP) korostuvat vahvasti väestöryhmät ja elinolot. Hallinnon tutkimuksen

kannalta on syytä tuoda esille, että on myös indikaattoreita, joissa hallinnan osa-alueet painottuvat toisin kuin mainituissa viidessä indikaattorissa. OECD:n julkisen hallinnan ja alueellisen kehityksen direktoraatissa koottu hallinnan indikaattori koostuu pelkästään julkista hallintoa koskevista ulottuvuuksista (Government at a Glance 2009). Siinä ei esiinny hallinnan määritelmässä esitettyä eri sektorien toimijoiden yhteistoimintaa, demokratian ulottuvuuksia eikä poliittista vakautta. Indikaattori on valtiokeskeinen ja luonnehdittavissa valtiokeskeisen hyvän hallinnan indikaattoriksi. Indikaattoriin sisältyvät osa-alueet ovat: hallinnon tulot, hallinnon menot, yleisen hallinnon kustannukset, julkisen sektorin henkilöstö, henkilöstöjohtaminen, budjettikäytännöt, säädösten laatu, rehellisyys hallinnossa (sisältää korruption) sekä avoimuus ja responsiivisuus. Verrattuna hallinnan indikaattorien suureen pääjoukkoon tämä OECD:n indikaattori kiinnittyy läheisesti perinteisempään hallinnon kehittämiseen kuin uudempaan hyvän hallinnan käsitteeseen.

Toisenlaista ääripäätä hyvän hallinnan indikaattoreiden joukossa edustaa World Governance Index, jonka on kehittänyt YK- taustainen Forum for a New World Governance. Tässä indikaattorissa julkisen hallinnon osuus on jätetty miltei kokonaan pois. World Governance Index sisältää seuraavat osa-alueet: rauha ja turvallisuus, oikeusvaltio, ihmisoikeudet ja osallistuminen, kestävä kehitys ja inhimillinen kehitys. Tämä indikaattori suuntautuu ensisijaisesti hyvän hallinnan tulosindikaattoreihin ja tulosulottuvuuksiin, ja se sisältää hallinnan prosessi-indikaattoreina vain oikeusvaltion ja lainsäädännön. Analogisesti tämä rinnastuu argumenttiin, jonka mukaan on oleellisempaa mitata ja arvioida terveyttä kuin terveyshallintoa. World Governance Index kuulostaa indikaattorin nimenä helposti globaalin hallinnan indikaattorilta. Se on kuitenkin maakohtaisiin hallinnan arviointeihin tarkoitettu indikaattori, jonka ajattelutavan mukaan ”maailman hallinta” koostuu eri valtioiden sisäisestä ja välisestä hallinnasta.

Pääosa hallinnan indikaattoreista on kehitetty maakohtaisia arviointeja varten. Monesti on tuotu esille tarpeita alueellisen ja paikallisen hallinnan arviointeihin, joihin onkin kehitetty indikaattori-

menetelmiä. Monet näistä on johdettu jokseenkin suoraan jostakin maakohtaisen arvioinnin menetelmästä. Esimerkkinä voi mainita indikaattorin Local Integrity Initiative, joka on sovellutus maakohtaisesta Global Integrity-indikaattorista. Local Integrity Initiative sisältää seuraavat viisi osa-aluetta: 1) paikallinen kansalaisyhteisö, tiedon saatavuus ja media, 2) paikallisen hallinnon vastuullisuus, 3) paikallinen hallinto ja sen henkilöstö, 4) paikallinen valvonta ja säännökset sekä 5) paikallinen laillisuus ja korruption vastustaminen. Toisena esimerkkinä voi esittää UNDP:n kehittämän indikaattori-kehikon Local Governance Analysis, joka sisältää kuusi osa-aluetta: 1) paikallinen strateginen visio, 2) legitimitetti ja johtajuus, 3) paikallisten toimijoiden väliset suhteet, 4) paikallinen institutionaalinen kapasiteetti, 5) kansalaisten osallistuminen ja 6) inhimillisen kehityksen tulokset. (A user's guide to measuring local governance.)

Tässä ei ole mahdollista käydä yksityiskohtaisesti läpi hallinnan osa-alueisiin sisältyviä ulottuvuuksia. Voidaan kuitenkin ottaa esille poliittisen ja hallinnollisen osa-alueen keskeisiä ulottuvuuksia tarkasteluissa viidessä hallinnan indikaattorissa. Poliittisen osa-alueen keskeisiä ulottuvuuksia hyvän hallinnan näkökulmasta ovat vaalijärjestelmän toimivuus, edustuksellisuuden toteutuminen, poliittisen johdon vaihdettavuus vaaleissa, poliittisen kilpailun aitous ja poliitisten oikeuksien tasapuolinen toteutuminen. Hallinnollisen osa-alueen keskeisiä ulottuvuuksia ovat julkisten palvelujen laatu, hallinnollisen päätöksenteon laatu, julkisen sektorin henkilöstön pätevyys, hallinnon riippumattomuus politiikasta, virkatoimintaa koskevat säädökset ja virkatoiminnan luotettavuus. Tämänkaltaiset maakohtaiset ulottuvuudet ovat varsin karkeita osoittimia. Hallinnon tutkimuksessa päästään syvemmälle ja yksityiskohtaisemmalle tasolle maakohtaisissa analyysissä. Edellä esitetyt hallinnan indikaattorit on kehitetty kaikkien maiden tarkastelua varten, jolloin karkeatkin ulottuvuudet erottelevat etenkin indikaattorien ääripäitä toisistaan. Jonkun valikoidun kehittyneiden maiden joukon, kuten esimerkiksi OECD:n jäsenmaiden, hyvän hallinnan indikaattorit voidaan valita toisella tavalla.

Tarkasteltavan maajoukon vaikutuksesta indikaattorien viitekehykseen ja valintaan voi ottaa esimerkiksi Bovairdin ja Löfflerin (2003, 322) esittämät hyvän hallinnan ominaispiirteet, joissa taustana ovat Kooimanin (1993) ja Rhodesin (1997) analyttiset tarkastelut hallinnan käsitteestä. Bovaird ja Löffler esittävät kymmenen hyvän hallinnan piirrettä, joiden esiintyvyyttä edellä tarkastelluissa viidessä indikaattorissa tarkastellaan lyhyesti. Vaikka vertailu ei olekaan eksakti johtuen terminologisista eroista ja ulottuvuuksien tulkinnanvaraisuudesta, se kertoo jotakin eroista ja yhtäläisyyksistä, joita syntyy kun hyvän hallinnan indikaattoreita kehitetään toisaalta kaikkien maiden yhdenmukaista empiiristä arvioivaa tarkastelua varten ja toisaalta hyvän hallinnan käsitteellisistä lähtökohdista käsin.

Bovairdin ja Löfflerin kymmenestä hyvän hallinnan ulottuvuudesta viisi ilmenee myös tarkasteltujen indikaattorikokonaisuuden sisällöissä: kansalaisten osallistuminen, läpinäkyvyys, vastuullisuus, eettinen käyttäytyminen (korruptio-osa-alueen vastineena) ja oikeusvaltio. Toiset viisi eivät juurikaan näy viidessä indikaattorien kokonaisuudessa: tasa-arvo ja sosiaalinen inkluusio, yhdenmukainen kohtelu, kestävä kehitys, kilpailukyky ja kyky toimia tehokkaasti kumppanina. Voidaan kysyä, ovatko viisi jälkimmäistä lähinnä kehittyneiden maiden kontekstiin soveltuvia ulottuvuuksia tai ovatko ne liian teoreettisia soveltaa globaalilla tavalla kaikissa maissa. Eroavuuden voi ajatella liittyvän myös lähtökohtaiseen eroon orientaatioissa: Bovaird ja Löffler lähtevät selkeämmin uuden hallintatavan käsitteestä, kun taas käytössä olevat indikaattorien kokonaisuudet ovat kehittyneet perinteisemmän valtiokeskeisen hallinnan ajattelutavan pohjalta. Bovaird ja Löffler toteavat artikkelissaan (2003, 323), että on vaikea laatia yleisesti hyväksyttyä hyvän hallinnan indikaattoria. He tuovat esille, että kunkin yhteisön jäsenillä on perusteltua olla painava sana siinä, millä hyvän hallinnan kriteereillä heidän yhteisöään arvioidaan (myös Fukuyama 2004, 115–116).

Hyvän hallinnan olemassa olevat indikaattorit ovat tutkimuksellisesti tarkasteltuna karkeita ja tulkinnanvaraisia. Toisaalta indikaattoreita tarvitaan ja niiden kehittämisessä on ollut mukana huomatt-

tava tutkimuspanos. Maailmanpankin World Governance Indicators on saavuttanut eräänlaisen kärkiaseman 1990-luvulla ja pitää sitä asemaa hallussaan. Sen ohessa jotkut kapea-alaiset indikaattorit ovat maailmanlaajuisesti käytössä, kuten Freedom House ja Transparency International. Täydellistä indikaattoria saattaa olla mahdotonta kehittää, mutta vähiten heikkouksia omaavilla indikaattoreilla on joka tapauksessa kysyntää. Hallinnon tutkijoiden on syytä tiedostaa hyvän hallinnan tutkimuksen alue ja osallistua indikaattorien kehittämiseen ja arviointiin.

Hallinnan indikaattorien ja niiden soveltamisen ongelmakohtia

Hallinnan indikaattorien kehittämiseen on kohdennettu viime vuosikymmenien aikana paljon asiantuntijoiden ja tutkijoiden työpanosta. Tuloksena on saatu aikaan suuri joukko erilaisia indikaattoreita ja niiden yhdistelmiä. Kehittämistyö ja siihen pohjautuva indikaattorien laajentuva käyttö voidaan nähdä positiivisena siltä kannalta, että hallinnan laadun painoarvo yhteiskuntien kehityksen tekijänä on vahvistunut. Samanaikaisesti on lisääntynyt tietoisuus hallinnan ulottuvuuksia kuvaavan tiedon vaikeasta saavutettavuudesta. Hallinnan indikaattoreihin onkin kohdistettu perusteltua kriittistä arviointia. Tällaista kriittistä tarkastelua ovat esittäneet Arndt ja Oman (2006) sekä Buduru ja Pal (2010). Kriitiikkiä on esitetty hyvän hallinnan käsitteellisen perustan kannalta sekä hallintaa koskevan tiedon luotettavuuden, vertailtavuuden ja läpinäkyvyyden kannalta. Kriitikki on tunnistanut indikaattorien soveltamisen ongelmakohtia. Indikaattorien soveltamisella tarkoitetaan empiirisen tiedon keräämistä niistä sekä kerätyn tiedon käyttämistä päätöksenteossa.

Hyvän hallinnan käsitteen ja sen indikaattorien soveltamisen yhtenä ongelmana on itse käsitteen yleisluonteisuus, ja siihen liittyvä epämääräisyys ja tulkinnanvaraisuus. Hyvän hallinnan käsite on

varsin laaja-alainen sisältäen monia eri ulottuvuuksia. Moniulotteista hallintakäsitettä ei ole selkeästi elaboroitu teoriaksi hyvästä hallinnasta, eikä hallinnan monien ulottuvuuksien keskinäisiä suhteita ole analysoitu riittävästi. Lähinnä on tehty olettamuksia ja joitakin empiirisiä tutkimuksia hyvän hallinnan ja yhteiskunnan taloudellisen ja inhimillisen kehityksen yhteyksistä. Tämän tematiikan piirissä saadut empiiriset tulokset ovat osaksi ristiriitaisia (Arndt & Oman 2006, 77–84; Human Development Report 2002, 51–61). Luonteeltaan hyvän hallinnan käsite on analyyttisesti kuvaileva yleiskäsite, joka ei muodosta selkeää reaalista kokonaisuutta. Hyvä hallinta sisältää laajoja alueita ja näkökulmien joukon, jossa on runsaasti tilaa erilaisille osatekijöille ja yksittäisille indikaattoreille.

Yleisluoteisen ja rajoiltaan epämääräisen käsitteen pohjalta on vaikea arvioida kehitettyjen indikaattorien käsitteellistä validiteettia. Kriitikki koskee erityisesti laajoja kokonaisindikaattoreita (aggregate indicators) ja niiden kohdalla etenkin erilaisten summamuuttujien käyttämistä hyvän hallinnan tunnuslukuina. Validiteettia on helpompi arvioida yksittäisten hallinnan ulottuvuuksien osalta, kuten äänestysaktiivisuus vaaleissa, yhdistymisvapaus tai korruptioindeksi. Laajat kokonaisindikaattorit koostuvat useista yksittäisistä ulottuvuuksista, joiden kunkin validiteettia voidaan arvioida selkeämmältä pohjalta kuin kokonaisindikaattorin luotettavuutta. WGI-kokonaisuuttujan kehittäjät kehottavat tästä syystä käyttämään indikaattorin eri ulottuvuuksien tietoja ensisijaisina. Pätevimvät yksittäisindikaattorit on arvioitu luotettavammiksi kuin kokonaisindikaattorit. Indikaattorien yhdistäminen laajemmiksi kokonaisuuksiksi on ongelmallista, kun eri ulottuvuuksien välisiä riippuvuussuhteita ei tunneta riittävästi. Lisäksi indikaattorien läpinäkyvyydessä on puutteita. Indikaattorien käyttäjien on tarpeellista tuntee niiden tiedollinen perusta.

Hallinnan indikaattoreista suurin osa on maakohtaisia asiantuntijoiden arviointeja. Indikaattorit painottuvat siis subjektiiviseen tietoon, asiantuntijoiden havaintoihin ja käsityksiin tietyn maan hallinnan nykytilanteesta. Arviointien subjektiivisuus vähenee, kun arvioinneissa käytetään useita toisistaan riippumattomia asiantuntijoita

ja seikkaperäisiä ohjeita. Indikaattorien vertailtavuutta sekä maiden että ajankohtien välillä on kuitenkin pidetty luotettavuudeltaan epävarmana. Arviointien ohjeissa ja asiantuntijaryhmien kokoonpanossa tapahtuu muutoksia, jotka vähentävät vertailujen luotettavuutta. Lisäksi asiantuntijoiden valikoituminen voi aiheuttaa systemaattista erhettä (Buduru & Pal 2010, 69). Hallinnan laadun monen ulottuvuuden kohdalla on asiantuntijoiden arviointien lisäksi tarve kansalaisten tekemiin arviointeihin, mutta näitä käytetään melko vähän kustannussyistä johtuen. Asiantuntijoiden ja kansalaisten arviointien tiedetään usein poikkeavan toisistaan.

Yksittäisissä hallinnan ulottuvuuksissa voidaan käyttää myös objektiivisia tietoja, kuten virallisista tilastoista ja säädöksistä löytyvät tiedot. Nämä kattavat kuitenkin vain pienehkön osan hyvän hallinnan koko kentästä. Tutkimusraportteja käytetään myös tausta-aineistona, mutta niiden aineistot kohdentuvat useimmiten suppeampaan maajoukkoon kuin indikaattorien kattavuus edellyttää.

Hyvän hallinnan indikaattoreiden kohdentaminen ensisijaisesti maakohtaisiin arviointeihin on ymmärrettävää. Maakohtaisuuteen ainoana näkökulmana liittyy kuitenkin rajoittuneisuutta ja ongelmia. Maiden sisällä on huomattavaa hajontaa ja erilaisuutta alueiden ja paikallisten olosuhteiden mukaan. Maiden sisäinen erilaisuus ei näy maakohtaisissa indikaattoreissa, jotka edustavat yleisesti keskiarvoistamista ja keskushallinnon näkökulmaa. Erityisesti UNDP:n piirissä onkin kehitetty erikseen hallinnan arvioinnin indikaattoreita alueellista ja paikallista tasoa varten. Näiden indikaattorien käyttö on 2000-luvulla yleistynyt tapauskohtaisesti. Tutkijoiden ja alue- ja paikallishallinnon yhteisöjen yhteistyönä on kehitetty myös yhteisöjen omia hallinnan arvioinnin menetelmiä.

Buduru ja Pal (2010) kiinnittävät kriittisellä tavalla huomiota siihen, että hallinnan indikaattorien tuottamiseen ja käyttöön sisältyy potentiaalisesti pehmeää ja vaikeasti tunnistettavaa vallan käyttöä. Varsinkin World Governance Indicators (WGI) on saavuttanut laajojen kokonaisindikaattorien joukossa johtoaseman, johon sisältyy vaikutusvaltaa sijoitus-, investointi- ja rahoituspäätösten tekijöiden

keskuudessa. Päätöksenteon tietopohjaan vaikuttaminen on luonteeltaan pehmeää ja melko epäsuoraa valtaa. Täysin luotettavien tietojen puuttuessa sijoitus-, investointi- ja rahoituspäätösten kohteissa olevista riskeistä joudutaan noudattamaan Herbert Simonin esille tuomaa ”rajoitetun rationaalisuuden” tapaa, jonka mukaan tyydytään hyväksyttävissä olevaan tietoon. Budurun ja Palin mukaan voi tapahtua hyvän hallinnan piilevää standardisointia, kun monet päätöksentekijät käyttävät samaa, vallitsevan aseman saavuttanutta indikaattorien järjestelmää monissa erilaisissa päätöstilanteissa.

Kriittiset huomautukset hallinnan laadun arvioinnin piilostandardisoinnista antavat aihetta tutkia enemmän hallinnan indikaattorien kehitystä kontekstitekijöiden valossa.

Hallinnan indikaattorien kontekstitekijöitä

Hyvän hallinnan indikaattorien kehitys ei ole tapahtunut ympäröivistä olosuhteista irrallisena prosessina. Siihen ovat vaikuttaneet sekä välittömät että välilliset kontekstitekijät. Voidaan erottaa toisistaan indikaattorien tuottamisen ja indikaattorien käyttämisen ja soveltamisen kontekstitekijöitä, jotka liittyvät toisiinsa. Indikaattorien tuottajia ovat ensisijaisesti olleet kansainvälisten organisaatioiden asiantuntijat ja tutkijat. Buduru ja Pal (2010) samoin kuin Arndt ja Oman (2006) tuovat esille kansainvälisten taloudellisten organisaatioiden, erityisesti Maailmanpankin keskeisen aseman hallinnan indikaattorien kehittämisessä. He näkevät tutkimusraporteissaan, että indikaattorien kehittämällä kansainvälisissä taloudellisissa organisaatioissa on ollut taustanaan ja kontekstinaan taloudelliseen kehitykseen vaikuttaminen maailmanlaajuisesti. 1990-luvun alkupuolella Maailmanpankissa nousi esille ja yleisesti hyväksytyksi käsitys, jonka mukaan hyvä hallinta on taloudellisen kehityksen avaintekijä. Tämä käsitys pohjautui uuden institutionaalisen taloustieteen nousuun (North 1990). Hallinnan laatua koskevaa tietoa alettiin pitää tärkeänä sijoitusten, investointien ja rahoituspäätösten

tehokkuuden ja niihin liittyvien riskien arvioinneissa. Globalisoitu-
neessa maailmantaloudessa tiedon tarpeet koskevat kaikkia maailman
alueita ja maita. Tuottaessaan hallinnan laatua koskevaa indikaattori-
tietoa Maailmanpankki on palvellut taloudellisten päätösten tekijöitä.
Voidaan sanoa, että hallinnan indikaattorien välittömänä kontekstina
ovat olleet kansainväliset taloudelliset organisaatiot indikaattoritiedon
tuottajina ja keskeisten taloudellisten päätösten tekijät tämän tiedon
käyttäjinä. Laajempänä välillisenä kontekstina on ollut taloudellinen
globalisaatio ja tiedonaloista institutionaalinen taloustiede.

Korostaessaan oikeutetusti kansainvälisten taloudellisten organi-
saatioiden roolia hallinnan indikaattorien kehittäjinä Buduru ja Pal
(2010) sekä Arendt ja Oman (2006) jättävät taka-alalle sen asian,
että on muitakin hallinnan indikaattorien kehittäjiä kuin kansain-
väliset taloudelliset organisaatiot. Erityisesti voidaan mainita YK:n
kehitysohjelma UNDP, joka tunnetaan inhimillisen kehityksen ra-
porttien ja indeksien tuottajana. Raportissaan Human Development
Report (2002) UNDP tarkasteli seikkaperäisesti hallinnan laatua, sen
merkitystä inhimilliselle kehitykselle sekä indikaattorien eri ulottu-
vuuksia. Siitä alkaen UNDP, erityisesti Oslon keskus, on tuottanut
huomattavan määrän hallinnan indikaattoreita ja niiden käyttöä
koskevaa tietoa sekä useita tapauskohtaisesti käytettäviä hallinnan
indikaattoreita. UNDP:n otetta hallinnan indikaattorien kehittämi-
sessä voidaan verrata karkeasti Maailmanpankin otteeseen. UNDP
painottaa suhteellisesti enemmän demokratian, erityisesti osallistu-
van demokratian indikaattoreita kuin Maailmanpankki. Maailman-
pankki on keskittynyt hyvän hallinnan indikaattoreihin, kun taas
UNDP on ottanut huomioon myös epäonnistuneen ja hauraan hal-
linnan indikaattorit. UNDP on panostanut erikseen alueellisten ja
paikallisten hallinnan indikaattorien kehittämiseen Maailmanpankin
maakohtaisen painotuksen lisäksi. UNDP on myös pyrkinyt kytkemään
hallinnan laadun YK:n Millennium- tavoitteisiin eikä ainoas-
taan taloudelliseen kasvuun, jota Maailmanpankki on painottanut.
UNDP:n hallinnan indikaattorien tuottamisen ja kehittämisen vä-
littömänä kontekstina ovat olleet YK ja Millennium- tavoitteet sekä

kansainvälisen kehitysyhteistyön organisaatiot. UNDP:n hallinnan indikaattorien soveltamisen kontekstina ovat olleet ensisijaisesti kehitysyhteistyön hankkeet ja niiden asiantuntijat. Tiedonaloina keskeisiä UNDP:n kontekstitekijöitä ovat olleet kehitysväestö ja kehityspolitiikan tutkimus.

Maailmanpankin ja UNDP:n ohella useat muutkin tahot, kuten kansalaisjärjestöt, ovat kehittäneet hallinnan indikaattoreita. Kansalaisjärjestöistä hallinnan indikaattorien kehittäjinä ovat tunnettuja esimerkkejä Freedom House ja Transparency International, jotka ovat keskittyneet tiettyihin hallinnan osa-alueisiin (kansalaisvapaudet, korruptio) laaja-alaisen indikaattorien kokoamisen asemasta. Hallinnan indikaattoreita on siis kehitetty monessa eri kontekstissa. Maailmanpankin ja UNDP:n indikaattorit nousevat erityisesti esille laaja-alaisuutensa ja merkittävien soveltamisen ja käytön areenoiden takia.

UNDP on soveltanut indikaattoreita tapauskohtaisemmin kuin Maailmanpankki. Tapauskohtaisessa soveltamisessa kehityshankkeissa on mahdollista toimia yhteistyössä paikallisten toimijoiden kanssa, jolloin paikalliset ihmiset voivat vaikuttaa omassa tapauksessaan indikaattorien muotoutumiseen yhdessä asiantuntijoiden kanssa. Monissa kansainvälisissä kehityshankkeissa, kuten Maailmanpankin, OECD:n tai Euroopan unionin tukemissa hankkeissa, on ryhdytty soveltamaan paikallisia toimijoita osallistavaa toimintatapaa. Esimerkiksi OECD on korostanut osallistumisen positiivisia mahdollisuuksia raportissaan *Citizens as Partners* (2001, 11–12, 73–74). Osallistuminen voi koskea myös hallinnan indikaattorien ulottuvuuksien muotoilua ja valintaa. Tällaisen toimintatavan tuloksena syntyy paikallisesti räätälöityjä indikaattoreita, jolloin niiden mukaisesti koottu tieto ei ole kokonaan vertailukelpoista muiden indikaattorien kanssa. Samalla näkyy miten paikalliset ja alueelliset olosuhteet ja tilanteet vaikuttavat siihen, minkälaiset indikaattorit paikalliset ihmiset kokevat omalla kohdallaan sopiviksi ja ”oikeiksi” indikaattoreiksi.

Meisel (2004) on korostanut kulttuuristen tekijöiden merkitystä hallinnassa ja sen laadussa. Kulttuurisilla tekijöillä Meisel tarkoittaa

ihmisten toimintatapoja, yhteistoiminnan käytäntöjä ja vuorovaikutuksen laatua, jotka eivät näy kehityksessä hallinnan indikaattoreissa. Hän pitää mahdollisena puhua kansallisesta hallintakulttuurista, johon vaikuttavat oikeudelliset, poliittiset, historialliset ja sosiaaliset tekijät. Meiselin mukaan hallintakulttuurissa ovat keskeistä yritysten ja julkisten laitosten väliset toimivat yhteydet. Hyvin toimivat instituutiot ja niiden toimintatavat ovat oleellisia yleisen luottamustason kehitykselle. Meisel käyttää tutkimuksessaan esimerkkinä Ranskan hallintakulttuurin kehitystä pitkällä aikavälillä. Analysoitu esimerkiksi kertoo siitä, miten sotien jälkeinen yleiseen kansalliseen etuun ja läheisiin henkilösuhteisiin pohjautuva hallintakulttuuri alkoi 1970-luvulla murentua yksityisten etujen ja persoonattomien instituutiosuhteiden suuntaan, jolloin ristiriitojen sovittelu alkoi vaikeutua ja toimijoiden luottamuspääoma heikentyä. Meiselin mukaan toimijoiden yhteinen kulttuuri helpottaa tiedon kulkua ja koordinaatiota sekä lisää luottamusta ja henkilökiertoa sektoreiden välillä. Meisel esittää kaksi hallintakulttuurien perusolottuvuutta: 1) persoonallisten epävirallisten henkilösuhteiden vallitsevuus – persoonattomien institutionaalisten suhteiden vallitsevuus ja 2) yhteisen edun painottaminen – yksityisten etujen painottaminen. Meisel katsoo, että nykyisin käytössä olevat hallinnan indikaattorit eivät tunnista näitä kulttuurisia tekijöitä riittävästi, vaikka niillä on merkitystä yhteiskunnan toimivuudelle esimerkiksi ristiriitojen sovittelukapasiteetin kannalta. Toimijoiden keskinäinen luottamus on keskeinen hyvää hallintaa edistävä tekijä, ja Meisel on ansiokkaasti analysoinut luottamuksen kehityksen dynamiikkaa ja taustatekijöitä. Meiselin lisäksi Poluha ja Rosendahl (2002) ovat tuoneet esille, että kulttuuriset erot voivat aiheuttaa ristiriitaisuutta ja poikkeamia standardisoiduista hyvän hallinnan indikaattoreista.

Myös Andrews (2010) on tutkimuksessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että hallinnan taustat eri maiden välillä vaihtelevat. Andrews on tutkinut erilaisten hallintaperinteiden ja -käytäntöjen näkymistä budjettikäytännöissä Maailmanpankin kriteerien mukaan hyvän hallinnan parhaissa maissa. Hän on todennut eroavuuksia käy-

tännöissä maiden välillä, vaikka nämä vertailussa olleet maat ovat kaikki samalla hyvän hallinnan korkealla tasolla. Andrewsinkin päätelmä on, että käytäntöjen tasolla voi olla monella eri tavalla hyviä hallinnan käytäntöjä ja että hallintoperinteiden ja –käytäntöjen merkitystä hallinnan laadussa tulisi tutkia nykyistä enemmän. Erilaisiin hallintokulttuureihin sisältyvät eroavuudet hallinnan periaatteissa ja käytännöissä näkyvät myös monitasoisessa hallinnassa, kuten Euroopan unionin kehitysohjelmien toimeenpanoissa, joissa unionin tietyn ohjelman toteutustavoissa syntyy eroja maiden välillä. (Kull 2008.)

Hyvän hallinnan ja sen indikaattorien kontekstitekijöiden tarkastelu osoittaa, että huolimatta varsin laajoista kehitetyistä indikaattorien kokonaisuuksista on useita tekijöitä, jotka eivät sisälly indikaattoreihin, vaikka niillä on merkitystä hallinnan laadulle. Edellä esille tulleisiin kulttuurisiin tekijöihin, luottamukseen ja hallintakäytäntöihin voidaan lisätä verkostoituminen toimijoiden kesken, onhan verkostoitumista pidetty yhtenä uuden hallintatavan keskeisenä ominaispiirteenä.

Päätelmiä

Hyvän hallinnan käsite on edellisten tarkastelujen valossa eräänlainen kattokäsite: se on laaja, sisällöltään monialainen, avonainen ja näiden ominaispiirteiden johdosta monitulkintainen. Käsitteen sisällön moninaisuutta lisää edelleen, että sen ajatellaan soveltuvan monella eri tasolla. On puhuttu globaalista, kansallisesta, alueellisesta ja paikallisesta hallinnasta. Hyvän hallinnan käsitteen tulkinnanvaraisuus lisääntyy myös, koska hallinnan käsitettä käytetään eri tavoin. Hallinnalla on yhtäältä viitattu perinteiseen valtiokeskeiseen hallintaan, toisaalta se on ymmärretty erityisesti uuden pluralistisen ja monitoimijaisen hallintatavan terminä. Hyvän hallinnan käsitteen moninaisuuden takia sen empiirinen tutkiminen hajaantuu tiedon hankinnassa monelle tutkimusalalle, mikä näkyy empiiristen indikaattoreiden kehityksessä.

1990-luvulta alkaen voimistunut kiinnostus hyvän hallinnan indikaattoreiden kehittämiseksi on tuonut näkyviin ulottuvuuksien runsauden, joka käsitteen laajalta sisältöalueelta löytyy. Ulottuvuuksien runsaus on synnyttänyt indikaattorien moninaisuuden. Löytyy suppeita yhden ulottuvuuden indikaattoreita, kuten korruptioindeksi, sekä laajoja, useita hyvän hallinnan osa-alueita kattavia kokonaisindikaattoreita, kuten World Governance Indicators. Tutkijoiden tekemien arviointien mukaan luotettavimmat ja pätevimmät indikaattorit löytyvät suppeiden yhden ulottuvuuden indikaattoreiden joukosta, kun taas kokoavaksi summamuuttujaksi muodostetut kaiken kattavat indikaattorit ovat kritiikille alttiita ja luonteeltaan fiktivisiä eivätkä kerro todellisuudesta. (Arndt & Oman 2006, 97.)

Hyvän hallinnan indikaattoreita on kehitetty ensisijaisesti maa-kohtaisia hallinnan laadun arviointeja varten. Kokonaisuutena tarkasteltuna indikaattorit kattavat kolmea laajaa osa-aluetta: politiikka, hallinto ja kansalaisyhteiskunta. Keskeisin hallinnan laadun kriteeri on demokraattisuus, joka koskee kaikkia kolmea osa-aluetta, kaikin eniten luonnollisesti poliittista järjestelmää. Hallinnon osa-alueella keskeisimpiä laadun kriteereitä ovat pätevyys ja laillisuus. Kansalaisyhteiskunnan osa-alueella keskeisenä kriteerinä on oikeusvaltion toteutuminen ja siihen pohjautuva taloudellinen ja sosiaalinen vakaus. Kokonaisuudessaan indikaattorit kattavat sekä hallinnan prosesseja että tuloksia. Kuitenkin politiikan ja hallinnon osa-alueilla painottuvat enemmän prosessien laadun osatekijät ja kansalaisyhteiskunnan osa-alueella tulosten laadun osatekijät. Mielenkiintoinen havainto on se, että hyvän hallinnan positiivisen ääripään kriteerimuuttujat näyttävät painottuvan enemmän politiikan ja hallinnon osa-alueille, kun taas epäonnistuneen ja hauraan hallinnan kriteerit painottuvat suhteellisesti enemmän kansalaisyhteiskunnan osa-alueelle, erityisesti kansalaisyhteiskunnan epävakauteen ja yhteiskunnan sisäiseen epätasaiseen kehitykseen. Kokonaisuutena hyvän hallinnan kriteereille ovat yhteistä vakaiden, luotettavien ja ennakoitavien prosessien ja tulosten olosuhteet kaikilla hallinnan osa-alueilla. Ilmeisesti

tähän on vaikuttanut hallinnan indikaattorien kehittämisen alkupe-
räisin tarkoitus eli yhteiskunnassa havaittavien riskien hallinta.

Hyvän hallinnan indikaattorien kehityksen positiivisena tulok-
sena voidaan pitää sitä, että hallinnan laadun merkitys yhteiskuntien
kehityksessä on tullut entistä tiedostetummaksi ja että nykyisin on
käytettävissä runsas ja kattava valikoima erilaisia indikaattoreita. Tut-
kijat (Arndt & Oman 2006; Buduru & Pal 2010) ovat varoittaneet
liian yksipuolisesta ja standardisoivasta indikaattorien käytöstä. Tar-
vitaan erilaisia hyvän hallinnan ulottuvuuksien yhdistelmiä hallinnan
arvioinnin erilaisia kontekstitalanteita varten (Arndt & Oman 2006,
98). Indikaattorien luotettavuus vaihtelee ja niiden läpinäkyvyyttä on
tarpeen parantaa. Indikaattorien laajasta valikoimasta huolimatta on
edelleen ulottuvuuksia, joita nykyiset indikaattorit eivät sisällä. Täl-
laisia puuttuvia ulottuvuuksia ovat hallintakulttuurin eri osatekijät,
joihin voidaan sisällyttää toimijoiden keskinäinen luottamus, vuoro-
vaikutuksen laatu ja neuvottelukäytännöt. Näillä kulttuurisilla ulot-
tuvuuksilla on huomattavaa merkitystä kontekstitekijöinä uudessa
hallintatavassa korostetun julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden
yhteistoiminnan kannalta. (Meisel 2004.)

Hyvän hallinnan indikaattorien ja ulottuvuuksien tutkimukses-
sa ja kehittämisessä on edelleen monia tarpeita, joita edellä on tuotu
esille. Hyvän hallinnan tutkimus on luonteeltaan monitieteellistä.
Se tarjoaa luontevan alueen hallinnon tutkimuksen profilin täyden-
tämiseksi. Hallinnan indikaattorien kehittämisessä voidaan tunnis-
taa kaksi pääsuuntaa: laajojen kokonaisindikaattorien kehittäminen
kansainvälisiä vertailevia analyysseja varten ja räätälöityjen konteksti-
sidonnaisten indikaattorien kehittäminen tapauskohtaisesti. Molem-
missa suunnissa erityisen tärkeä teema on hallinnan kontekstiteki-
jöiden analyysin vahvistaminen ja siihen liittyen hallintakulttuurien
vaikutus hyvään hallintaan. Tematiikan luonne on sellainen, että sii-
nä tarvitaan kansainvälistä tutkimusyhteistyötä. Suomalaiset hallin-
non tutkijat voivat täydentää ja syventää hyvän hallinnan analyysia
suuntautumalla etenkin konteksti- ja kulttuuritekijöiden merkityk-
sen tutkimiseen.

Lähteet

- Andrews, Matt (2010). Good government means different things in different countries. *Governance*, 23(1), 7–35.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto (2003). Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto & Karhu, Veli & Rynänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.), *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Kunnallistieteiden laitos. Tampere: Juvenes Print.
- Arndt, Christiane & Oman, Charles (2006). *Uses and abuses of governance indicators*. Paris: OECD.
- A user's guide on measuring fragility* (2009). Oslo: UNDP.
- A user's guide to measuring local governance* (2009). New York: UNDP.
- Bovaird, Tony & Löffler, Elke (2003). Evaluating the quality of public governance: Indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 313–328.
- Buduru, Bogdan & Pal, Leslie (2010). The globalized state: Measuring and monitoring governance. *European Journal of Cultural Studies*, 13(4), 511–530.
- Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making* (2001). Paris: OECD.
- Fukuyama, Francis (2004). *State building. Governance and world order in the twenty-first century*. London: Profile Books.
- Governance indicators. A user's guide* (2009). Second edition. New York: UNDP.
- Government at a glance* (2009). Paris: OECD.
- Helman, Gerald B. & Ratner, Steven R. (1993). Saving failed states. *Foreign Policy, Issue 89*, 3–21.
- Human development report. Deepening democracy in a fragmented world* (2002). New York: UNDP.
- Klijn, Erik-Hans (2008). Governance and governance networks in Europe. An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), 505–525.
- Kooiman, Jan (ed.) (1993). *Modern governance: New government-society interactions*. London: Sage.
- Kull, Michael (2008). *EU multi-level governance in the making. The Community Initiative LEADER+ in Finland and Germany*. Acta Politica 32, Department of Political Science. Helsinki: University of Helsinki.
- Laakso, Seppo (2009). Julkisen hallinnon oikeudellinen säätely. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.), *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Juvenes Print.
- Local partnerships for better governance* (2001). Paris: OECD.

- Meisel, Nicolas (2004). *Governance Culture and Development*. Paris: OECD.
- Mustakangas, Ella & Kiviniemi, Markku & Vihinen, Hilikka (2004). *Kunta maaseudun kehittämisessä – maaseutu kunnan kehittämisessä*. Helsinki: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.
- North, Douglas (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Participatory local governance* (1997). New York: UNDP.
- Pierre, Jon (ed.) (2000). *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon & Peters, B. Guy (2000). *Governance, politics and the state*. London: Macmillan Press.
- Poluha, Eva & Rosendahl, Mona (2002). *Contesting 'good' governance: Cross-cultural perspectives on representation, accountability and public space*. London: Routledge.
- Rhodes, Rod (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Salminen, Ari (2009). Hyvä hallinta kunnallishallinnon haasteena. Teoksessa Haveri, Arto & Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (toim.), *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Kuntaliitto.
- Serving the economy better* (1991). Paris: OECD.
- Stoker, Gerry (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 155: 17–28.
- The Failed State Index (2005). *Foreign Policy, Issue 149*, 56–65.

HALLINNAN INDIKAATTOREIDEN INTERNET-OSOITTEITA

World Governance Indicators: www.worldbank.org/wbi/governance/
 UNDP:n indikaattorit: www.undp.org/oslocentre/
 Global Integrity Index: www.globalintegrity.org
 The Failed State Index: www.foreignpolicy.com/failedstates/
 Country Indicators for Foreign Policy: www.carleton.ca/cifp/
 World Governance Assessment: www.odi.org.uk/wga_governance/
 Freedom in the World: www.freedomhouse.org
 Corruption Perceptions Index: www.transparency.org
 OECD: www.oecd.org/gov/indicators
 World Governance Index: www.world-governance.org

V

RAJOJEN ÄÄRELLÄ – IDENTITEETIN HAASTEITA

MITÄ ON HALLINTOTIEDE

– TIETEENALAN IDENTITEETIN RAKENTAMINEN

Ari Salminen

Johdanto

Tutkijat tarvitsevat ajoittain perustellun käsityksen yhtäältä siitä, mikä on heidän oman tieteenalansa kehitysvaihe, kun katsotaan hieman taaksepäin. Toisaalta on aiheellista kartoittaa myös sitä, millaisia haasteita tieteenala kohtaa tulevaisuudessa. Kaikki tämä on kuitenkin helpommin sanottu kuin tehty. Näin on myös hallintotieteen kohdalla.

Aika ajoin hallintotieteessä keskustellaan vilkkaasti ja monipuolisesti siitä, mikä on tutkimuksen tila ja millaisia odotuksia asetetaan tieteenalan kehitykselle (vrt. Harmon & Mayer 1986; McKevitt ym. 1994; Gill & Meyer 2000; Fry & Raadschelders 2005; Rosenbloom & McCurdy 2007; Sillman II 2010; Shafritz ym. 2010; Hood 2010 and 2011; Corley & Sabharwal 2010; Candler ym. 2010; Dwivedi 2011; Salminen 2011a). Vaikka vaihtelua on runsaasti kirjoittajien omien valintojen perusteella, keskustelussa toistuvat paljolti myös samat teemat, kuten:

- hallintotiede kokonaisvaltaisena teoriana, tieteiden välisenä tai monitieteisenä alana
- tiedon kumulatiivisuus ja tieteenalan metodologian kehittyneisyys
- kysymys paradigmoista: kysytään hallintotieteen ns. integroidun tutkimusparadigman perään
- dialogi ja vuorovaikutus alan tutkijoiden kesken
- keskustelu teorian ja käytännön suhteesta
- hallinto- ja johtamiskäsityksen muutos geneeristä uniikkiin.

Yksi kysymys, mikä jatkuvasti esitetään hallintotieteen (Public Administration/Administrative Science) kohdalla on, tarkoitetaanko sillä itsenäistä tieteenalaa vai onko kyseessä tutkimusalue, 'näkökulmatiede', jossa hallintoa kuvataan erilaisista teoreettisista näkökulmista (vrt. Lynn & Wildavsky 1990; Denhardt 1990 and 2010; Raadschelders 1999; Lauer Schachter 2009). Kysymys on luonteeltaan kriittinen ja samalla se tulee ottaa vakavasti. Aihepiiri, josta vastausta olisi etsittävä, on kuitenkin tavattoman laaja ja tarkastelu jää sen vuoksi helposti pintapuoliseksi. Rajaudun jatkossa kahteen selvityskohteeseen, joiden avulla pyrin jäsentämään joitakin tieteenalan kehityksen ja tulevaisuuden kysymyksiä.

Tätä koskevat jatkokysymykset tarkentuvat seuraavasti. Ensinnäkin, onko itsenäisiä kehityspiirteitä tunnistettavissa hallintotieteessä? Toiseksi kysytään, onko tieteenalalta tunnistettavissa omia tutkimusalueita ja tutkimusotteita.

Aihepiiriä selvitettäessä viitataan lyhyesti pariin huomioon tieteenfilosofisessa keskustelussa. Edustajat tulevat erilaisesta tieteen-teoreettisesta perinteestä, ja sen vuoksi Niiniluodon ja Luhmannin ajatuksia voidaan käyttää vain valikoiden ja alustavana runkona hallintotieteen kehityksen tarkastelussa.

Tieteellistä selitystä ja tieteellistä totuutta tutkinut filosofi Ilkka Niiniluoto on kuvannut tieteiden kehitystä, uusien tieteiden kehitysvaiheita ja -edellytyksiä sekä ns. suunnittelutieteen roolia osana itsenäisen tieteenalan ymmärtämistä. Niiniluodon (2003, 131–142) idea ja malli uusien tieteiden kehityksestä sisältää kuusi kehitysvai-

hetta, jotka ovat eriytyminen, haarautuminen, tutkimusalueiden emergenssi, sateenvarjomalli, teoreettinen integroituminen ja kysymys suunnittelutieteestä eli taitojen tieteistyminen.

Hallintotieteen kehityksestä jo 1960-luvulla kirjoittanut yhteiskuntateoreetikko Niklas Luhmann on tutkinut yhteiskunnallisia systeemejä, yhteiskunnan eriytymistä, tiedejärjestelmää ja modernia tiedettä systeeminä (Luhmann 1995, 55–56; 290–291). Kuvatessaan nykyaikaisen tieteen ominaispiirteitä kirjoittaja esittää, että tieteenalat työskentelevät löyhässä, laajentumiskykyisessä, teoreettisesti (tutkimusohjelmallisesti) integroitumattomassa liitossa, jota voi tarpeen mukaan kehittää pidemmälle lohkomalla, eriyttämällä lisää ja luomalla uutta (Luhmann 2004, 124; 125–133).

Kysymys tieteenalasta tai tutkimusalueesta on samalla kysymys hallintotieteen ja hallintotieteilijän identiteetistä. Identiteetti kuvaa olemusta tai ominaislaatua ja niiden perusteita. Onko identiteetti selvä vai epäselvä, vahva vai heikko ja mihin arvio perustuu? Miten hallintotieteilijä määrittelee itsensä suhteessa muiden alojen edustajiin?

Perusteet ovat yhteydessä Niiniluodon ja Luhmannin kuvaamiin tieteen kehitysvaiheisiin. Yritän rakentaa tätä identiteettiä kuvaamalla tieteenalan muutamia lähtökohtia. Ne ovat 1) hallintotieteen syntyvaiheet muutamien esimerkein, 2) tärkeimmät tutkimusalueet ja 3) teorian ja metodologian ajankohtaiset haasteet.

Hallintotaidosta hallintotieteeseen

Niiniluoto ja Luhmann osoittavat, että tieteenalan kehitykselle on tosiasiaa monia vaihtoehtoisia reittejä. Mikäli jonkin tieteenalan eriytymistä, haarautumista ja taitojen tieteistymistä arvioidaan Niiniluodon ja Luhmannin tapaan, tulee tunnistaa joitakin episodeja historiasta, jotka ainakin jälkeenpäin ja usein parhain päin muotoiltuina kuvaavat tieteen syntyvaihetta. Identiteetin rakentamiseen näistä episodeista on suhteellisen vähän hyötyä. Mikäli arvioidaan tiedon luonnetta ja

metodia, on perusteltua todeta, että hallintoa koskeva tieto oli pääosin jäsentymätöntä ja tieteellinen metodi oli vasta kehitysvaiheessa.

Yksi historiallinen vaihe on kuitenkin kameralismi. Hood ja Jackson (1991, 180) ovat nimenneet kameralismin hallinnon filosofian ns. kantabyrokraattisiksi ominaispiirteiksi viitaten Jeremy Benthamin ja Max Weberin ideoihin hallinnosta ja byrokratiasta. Taustana on se, että jo 1700-luvun Saksassa kehittyi tieteenaloja, jotka viittasivat valtion sisäistä järjestystä ja turvallisuutta koskeviin hallintotehtäviin. Niiden piirissä koulutettiin virkamiehiä silloisen saksalaisen valtion tarpeisiin. (Kuitunen 1995, 36–39.)

Aikansa talous- ja oikeustieteeseen kytkettynä kameralismi opetti julkisen hallinnon palveluksessa tarvittavia tietoja. Virkamieskoulutukseen katsottiin tarvittavan systemaattisuutta ja siksi hallinto(tieteen) tietoja tulee omaksua taloushallinnossa ja johtamisessa. Kaivattiin valtakunnallisia standardoituja periaatteita hallinnon hoitamista varten. (Small 1909 ;Björne 1986, 136–137; Hood & Jackson 1991,179–197.)

Hallintoon kohdistuva tutkimusala pyrki 1800-luvun lopussa erottautumaan vanhemmasta tieteenalasta, 'emotieteestä'. Rajankäynti oli tässä yhteydessä valtio-oppiin. Tässä palataan amerikkalaisen Woodrow Wilsonin tunnettuun artikkeliin 'The Study of Administration', joka julkaistiin vuonna 1887. Kirjoittaja vaati politiikan ja hallinnon erottamista toisistaan niiden erilaisen tarkoituksen vuoksi. Hallintoa tutkivalle tieteelle tuli Wilsonin mielestä luonteenomaisia tehtäviä toimeenpanon, hallinnon faktojen, toimintakeinojen ja -tapojen tutkimisen alueella. (Wilson 1887, 197–222.) Hallinto/politiikka-dikotomia sai taakseen heti vuosisadan alussa monia tutkijoita, jotka kannattivat pesäeroa. Myöhemmin on ollut myös niitä, jotka katsovat, että ehdotus asettuu vain tuonaikaiseen historialliseen tilanteeseen.

Oman episodinsa muodostavat 1900-luvun alun organisaatio- ja johtamisopit. Ne sisälsivät hallintoa koskevia nyrkki- tai peukalo-sääntöjä, melkeinpä sananlaskuja.

Nämä opit joutuivat kritiikin kohteeksi sen vuoksi, ettei esitettyjä väitteitä ollut empiirisesti todennettu ja näkemykset olivat keskenään osin ristiriitaisia. Näitä ns. klassisia hallinnon periaatteita ja niiden menetelmiä ovat arvioineet ja kritisoineet alan klassikot Herbert A. Simon (1946, 53–67) ja Dwight Waldo (1948, 159–191 ja 1968, 463–464).

Tähän sisältyy myös pitkäaikainen keskustelu siitä, millä perusteella hallintotiede on tiedettä (science) eikä taitoa (art), ammattiosaa (craft) tai ammatillista asiantuntijuutta (profession). Voidaanko hallinto ymmärtää virkamiesprofessioksi, johtamiseksi vai hallinnolliseksi taidoksi erotuksena muista ammattitaidoista? Tätä keskustelua – epärointiä hallintotieteen tieteellisyydestä – on käyty Suomessakin varsinkin valtio-oppineitten keskuudessa. Kari Palonen (2003, 79) on esittänyt, että suomalaisissa yliopistoissa on hallinnontutkimuksen alan oppituolet, joille olisi parempi paikka uuskameralistisissa ammattikorkeakouluissa kuin sivistysyliopistossa. Kun hallintotiede asetetaan jonkinlaiseksi hallinto-opiksi valtiotieteen sisään, päästään niihin muotoiluihin, ts., suhteellisen kapeaan hallintotieteen määrittelyyn, jota esimerkiksi Erkki Berndtsonin oppikirja 'Politiikka tieteenä' (2008) edustaa.

Löytyykö jokin muu vastaus siihen, miten hallintotaito voidaan tieteellistää. Mielestäni on hyödyllistä tarkastella Niiniluodon ja Simonin formulointeja. Yhtenä yleisenä vastauksena on suunnittelutiede ja sen antamat näkymät.

Niiniluodon (2003, 115–117, 120, 138, 175–176) mukaan erotuksena deskriptiivisistä tieteistä, suunnittelutieteen yhteydessä puhutaan artefakteista. Ne viittaavat luonnollisen maailman sijasta keinotekoiseen ihmisten muovaamaan maailmaan. Kirjoittaja korostaa teknisten ja ammatillisten alojen tietopohjan jäsentymistä opeiksi, jotka kehittyvät vähitellen tieteiksi. Silti taidon tieteellistäminen edellyttää, että tieteellinen metodi on jo luotu. Tavoite-keino-analyysejä ja tehokkaan toiminnan tiedettä hän kutsuu Simonin (1996, 3–17, 111–138) kirjoituksiin viitaten suunnittelutieteeksi (design science). Niiniluoto korostaa suorituskyyä, tehokkuutta ja taitavuutta (laa-

dukkuutta), joiden kautta suunnittelutieteen perusidea määrittyy ja tulee ymmärretyksi.

Miten hallintotieteen voisi ymmärtää suunnittelutieteenä? Yksi artefakti on hallintojärjestelmä. Siihen voidaan soveltaa Simonin määritelmää (1996, 5) keinotekoisista (artificial) asioista, joita luonnehtivat funktiot, tavoitteet ja sopeutuminen. Suunnittelutieteen tehtävänä on käsitellä teknisiä normeja, jotka ilmaisevat pyrkimystä johonkin tavoitteeseen eli osoittavat, miten asioiden pitäisi olla. Simon korostaa sitä, että artefakteja on mahdollista käsitellä kahdella tavalla. Niitä voidaan hänen mukaansa käsitellä sekä normatiivisesti (in terms of imperatives) että kuvailevasti (in terms of descriptives).

Simonille hallinto on ennen kaikkea päätöksentekoa ja hallintotiede ennen kaikkea empiiristä tutkimusta. Hän osoitti päätöksenteon rationaalisuuden hallintotoiminnassa eli ns. rajoitetun rationaalisuuden idean, joka poikkeaa taloudellisen päätöksenteon rationaalisuudesta. Suunnittelutieteen näkökulmasta Simon määritteli hallintotieteen tehtävän.

Teokseensa *Administrative Behavior* – alkuteos vuodelta 1945 – laatimissaan myöhemmissä kommentoissa Simon (1997, 360) näki analogian taloustieteen ja hallintotieteen välillä. Taloustieteen nobelisti esittää, että hallintotiede noudattaa samaa teoreettista (taloudellinen käyttäytyminen) ja käytännöllistä (voiton tavoittelu) jaottelua kuin taloustiede. Hallintoteorian tehtävänä on kuvata tiettyä organisaatiota tai organisaatioita yleensä tutkimalla ihmisten käyttäytymistä organisoiduissa ryhmissä. Hallintotieteen käytännön tehtävänä on tarkastella ehdotuksia, miten tulisi saavuttaa mahdollisimman hyvin hallinnon tavoitteet mahdollisimman niukoin resurssein.

‘Suuret tarinat’: organisointi, johtaminen, palvelu

Tieteenalan kehittyneisyys riippuu monesta asiasta. Ovatko relevantit tutkimusalueet syntyneet tai syntyneissä, onko alan tutkimus integroi-

tunutta ja millaisia doktriineja tieteenalalle on vakiintunut? Muitakin ns. sosiaalisia ehtoja tarvitaan (Niiniluoto 2003,133), kuten tieteenalan organisoituminen tutkimuskeskustelua ylläpitäviin alan järjestöihin, tieteenalan kehitystä ja tutkimustuloksia raportoiviin kansainvälisiin joullealeihin ja perustutkimusta tekeviin alan oppituoleihin yliopistoissa.

Vaikka näihin kysymyksiin on lähes mahdotonta vastata kattavasti, tieteenalan sisäisestä kehityksestä löytyy joitakin ns. suuria tarinoita, jotka selventävät näitä kysymyksiä. Hallintotieteen kohdalla ne ovat keskeisiä tutkimusalueita, jotka käsittelevät tieteenalan omimpia ja sille luontevimpia teemoja. Tuskin näihin löytyy yksimielisyyttä. Omasta mielestäni tähän ryhmään valikoituvat kysymykset organisoitumisesta, johtamisesta ja palvelusta. Perustelen tätä valintaa seuraavassa.

Koska hallintotieteen tutkimus koskee yhtä yhteiskunnan eriytynyttä osajärjestelmää eli hallintoa, kehityksen taustana ovat hallintoa koskevan tiedontarpeen muutokset. Tuotannollisten ja muuntyyppisten organisaatioiden koko kasvoi ja niiden monimutkaisuus lisääntyi. Virastoja ja laitoksia perustettiin ja ammattimainen virkamieskunta laajeni eri maissa. Julkisen vallan, toimeenpanovallan tehtävät laajenivat. Hallinnolliseen työhön, ammattiin tai virkaan kuuluvat peruspiirteet tunnistettiin tutkimuksen avulla. Suurten organisaatioiden professionaalinen johtaminen yleistyi. Eri maiden 'byrokraatit' alkoivat muistuttaa toisiaan. Tutkimus suuntautui organisaatioiden sisäisiin prosesseihin, hallinnon ja ympäristön välisiin suhteisiin ja hallinnon rooliin poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä ja yhteiskunnallisessa vallankäytössä.

Viime vuosisadan puoleenväliin tultaessa hallintoa koskevaa käytännöllistä tietoa saatiin klassisten organisaatiokoulukuntien työn tuloksena. Yleisesti tunnettua on, että nämä mikrokoulukunnat pyrkivät kuvailemaan organisaation ja johtamisen periaatteita, funktioita ja johtamista. Yksinkertaisesti sanottuna organisoimisen kysymyksiä. Tältä ajalta ovat perua monet tutut organisaatioideat ja -käsitteet, kuten tehokkuus ja valvonta, formaali ja informaali organisaatio, vuo-

rovaikutussuhteet, ryhmät ja ihmissuhteet, työnjako, koordinointi ja hierarkia, käskytyks ja virka, johtaminen (management) ja johtajuus (leadership). Byrokratiateoria, laillisen hallinnan muodot ja byrokra-tisoitumisen yhteiskunnallinen ja historiallinen kehitys syntyi We-berin tekstien kokoamisen ja Weberin 'Wirtschaft und Gesellschaft'-teoksen ilmestymisen myötä 1920-luvun alussa (vrt. Vartola 2004).

Erityisesti klassisten organisaatiokoulukuntien panosta on jossain määrin vähätelty. Heikon empiirisen aineiston varassa ne kuitenkin pystyivät jäsentämään monia organisaation ja johtamisen periaatteita ja funktioita, jotka ovat kestäneet relevantteina ja joihin vedotaan jatkuvasti uudemmassa tutkimuksessa. Kukaan ei tietenkään kiistä sitä, että 2000-luvun hallinnon ns. postmodernissa kontekstissa monet käsitteet on määriteltävä ja tulkittava uudelleen. Tulkinta on tehtävä erilaisten vaihtoehtojen, näkemysten ja arvostusten varassa. Uudelle tulkinna kohteina ovat esimerkiksi demokratian ja byrokratian suhde, julkinen etu, julkisen ja yksityisen suhde, julkinen vallankäyt-tö, virkamies ja virasto.

Toinen suuri teema on johtaminen. Klassiset organisaatiokou-lukunnat tarkastelevat johtamista suljetuissa järjestelmissä korostaen esimiestyötä, alaisten valvontaa ja käskytystä tai ihmissuhteiden mer-kitystä johtamistyön osana. Näiden perustalta kehittyivät suuntauk-set, joissa kuvattiin prosessien johtamista ja henkilöstöjohtamista. Vasta viime vuosisadan loppuvuosikymmeninä vahvistuivat hallinto-tieteen tutkimukset, joissa selvästi tunnistettiin julkisen johtamisen ja johtajuuden erityisyys, ml. johtamistyyliä ja -tyypit.

Suurin yksittäinen vaikutus julkisen hallinnon johtamismuu-toksiin on ollut managerialismilla ja sen yksittäisellä radikaalilla suuntauksella eli New Public Managementillä. Doktriini korostaa monia asioita, kuten tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta, julkisen hallinnon perusarvoina. Julkisia resursseja käytetään kurin-alaisemmin ja säästäväisemmin. Menoja leikataan ja ns. turhia kus-tannuksia karsitaan. On saatava aikaan enemmän vähemmällä, eli pienimmillä panoksilla. Julkiseen hallintoon omaksutaan yksityisen sektorin parhaita toimintamalleja. Hallintoa hajautetaan, kilpailua

lisätään ja tulosvastuu vakiinnutetaan julkisen toiminnan ja johtamisen perustaksi. Julkisen hallinnon johtamistyö ymmärretään ammatimaisena toimintana. Aikaansaannoksia arvioidaan suoritusmittauksilla ja valvonnalla (Salminen 2011a).

2000-luvun tilanteessa hallittavien asioiden ja tilanteiden monimutkaisuus on merkinnyt muutoksia myös itse johtamisen käsitteeseen ja sen ymmärtämiseen. Toisaalta johtaminen on laajentunut ja muuntunut enemmänkin hallinnaksi (governance), ja toisaalta käsitys johtamisen tarkoituksesta on muuttumassa (vrt. esim. Dwivedi & William 2011). Esimerkiksi kansalaisnäkökulma johtamiseen edellyttää, että johtaminen kehittyä suuntaan, jossa kansalaiset voivat paremmin hallita ja johtaa itseään. Postmodernilla hallintotieteellä on siten muitakin tehtäviä kuin kehittää sellaisia johtamisvälineitä, jotka palvelevat vain virkamieskuntaa ja poliittishallinnollista eliittiä.

Hallinnontutkimuksessa vallitseva tekninen tiedonintressi korvautui myöhemmin osin myös hallinnon yhteiskunnallisen aseman tulkintoihin. Tämän mukaisesti kolmanneksi suureksi kysymykseksi erottuu julkinen palvelu. Julkisen palvelun kysymykset kattavat laajan kirjon hallintotieteen tutkimusteemoja, kuten palvelujen laatu ja tuottavuus, palvelun etiikka ja arvot, vaikuttaminen sekä asiakkuudet ja palvelumarkkinat.

Hallintotieteen piirissä yksi tunnettu julkisen palvelun doktriini on 'New Public Service' (vrt. Denhardt & Denhardt 2003). Tarkoitus on siirtyä kansalaislähtöisempään toimintatapaan. Palvelunäkökulmasta hallinnon ensisijaiseksi rooliksi katsotaan demokratian toteuttaminen. Hallinnolla on yhteiskunnassa näkyvämpi asema sen vuoksi, että julkisten palvelujen kautta tavoitellaan yhteistä hyvää ja yhteistä etua, mikä tehdään näkyväksi kansalaisille. Julkisen hallinnon uusi asiantuntijuus perustuu kansalaisten osallistumiseen. Kansalaiset nähdään vaikuttajina eikä niinkään asiakkaina. Vaikuttaminen tarkoittaa ennen muuta uusia vaikuttamistapoja kansalaisille. Kansalaiset sitoutetaan julkiseen toimintaan.

Julkisen palvelutuotannon monimuotoistuminen ja monimutkaistuminen merkitsevät vaihtoehtojen etsimistä yhden toimintamal-

lin sijasta. Julkisen palvelun etiikka täydentää markkinadoktriiniin perustuvan taloudellisen tehokkuuden filosofiaa. Julkisen palvelun kontekstissa hyvän hallinnon tulee olla yhtä aikaa sekä taloudellinen ja vastuullinen että oikeudenmukainen ja luotettava. Hallinnon asiantuntija ymmärretään palvelun tarjoajana. Äärimmillään palvelujajattelu kattaa kansalaisen ja virkamiehen kumppanuuden.

On selvää, että edellä tiivistetyt tieteenalan kertomukset eivät ole suoraviivaisia eivätkä myöskään täysin kiistattomia. Siksi epäileviä kantoja on tarjolla. Arvioidessaan alan tutkimusta Hood ja Jackson (1991, 23–24) viittaavat tutkimustiedon fragmentoituneeseen tilaan, koska kilpailevia doktriineja ja filosofioita eli sananlaskuja ei ole koottu yhteen. Kun tieto on hajallaan ja hallinnosta esitetyt mielipiteet ovat banaaleja ja vaikeaselkoisia, on kirjoittajien mielestä vaarana, että joudutaan ns. 'consultocracy'n tai 'pop management'in orjiksi eli viimeisten trendien ja villitysten vietäväksi. Nämä trendit tunnetaan hyvin myös suomalaisten hallinnontutkijoiden keskuudessa.

Edellä sanotusta onkin tärkeämpää huomata, että tiede- ja tutkimusalan tarjoaman, vähitellen intressiltään vaihtelevan tiedon kautta voidaan entistä tarkemmin kuvata ja tulkita hallintoa ja organisoitumista, prosesseja, kuten päätöksentekoa ja kansalaisen ja hallinnon välistä suhdetta palvelunäkökulmasta. Hiljalleen syntyy myös mahdollisuus arvioida hallintoa itsenäisenä tieteenalana erotuksena hallintoon kohdistuvasta ns. kehittämistutkimuksesta.

Tätä laajempi näkökulma olisi tietysti ollut tieteen luonteen ymmärtäminen luhmannilaisen analyysin avulla ja vielä erityistieteen ongelmiin sovitettuna. Analyysi koskisi mm. tieteellisen tiedon käsitteilyä, tiedon hankintaa ja tieteen ominaispiirteitä (teoria/metodi) (Luhmann 1995, 2004). Hallintotieteen ongelmien valossa osaa tämän kaltaisista kysymyksistä pyritään käsittelemään seuraavassa.

Tulevaisuuden haasteet

2000-luvun alkuun tultaessa hallintotieteelliseen keskusteluun on noussut tuoreita teemoja. Vaikka on perusteltua väittää, että alan tutkimus on systemaattisempaa ja integroituneempaa kuin aiemmin, teorian ja metodologian kritiikki on edelleen paikallaan.

Yksi tapa kuvata hallintotieteen haasteita on kartoittaa alan tutkijoiden näkemyksiä tieteenalan tulevaisuudesta. Aktiivisimmat keskustelijat löytyvät Yhdysvalloista. Keskustelun valtavirta on Yhdysvalloissa. Useat tunnetuimmat ja laajalevikkisimmät kansainväliset jurnaalit julkaistaan USA:ssa. Runsaasta kahdestakymmenestä eniten siteeratusta hallintotieteen (Public Administration/Management) lehdestä lähes puolet on amerikkalaisia.

On myös huomattava, että lehtien profilit osoittavat sen, että niiden sisällöllinen anti on tieteenalan monien pääteemojen mukainen. Lehtien julkaisupolitiikan perusteella sisältöihin kuuluvat kysymykset mm. teoriasta ja metodologiasta, organisaatioista ja johtamisesta, hallinnasta, julkisista policyistä, henkilöstöhallinnosta, julkisesta taloudesta ja etiikasta (Salminen 2011b).

Tieteenalan identiteetti ei kuitenkaan määriy yhden maan tutkimusperinteen kautta. Vaikka en ole tähän yhteyteen kerännyt tarkempia tietoja suomalaisen hallinnontutkimuksen haasteista, valistunut arvaus on, että jäljempänä kuvattavat haasteet koskevat myös suomalaisten hallinnontutkijoiden tilannetta.

Taulukko 1 kuvaa kolmen vuosikymmenen ajalta keskustelua, jossa on otettu esille muutamia teorian ja metodologian analyysikohteita ja niiden kehittämistarpeita. Osaa näistä on sivuttu tämän esityksen johdanto-osassa. Oheisessa taulukossa viitataan kirjoittajiin ja aineistoihin, keskeisiin analyysikohteisiin sekä varsinaisiin kehittämistarpeisiin ja haasteisiin.

Taulukko 1. Hallintotieteen teorian ja metodologian haasteet kolmen vuosikymmenen ajalta.

Kirjoittajat	Analyysoikohteet	Tieteenalan kehittämistarpeet ja haasteet
<p>* Stallings & Ferris (1988) Public Administration Review –lehdessä vuosilta 1940-1988</p> <p>* Perry & Kraemer (1986) Public Administration Review –lehdessä vuosilta 1977-1986</p> <p>* Houston & Develan (1990) Artikkeleita kuudesta alan lehdessä vuosilta 1984-1988</p>	<p>Tutkimuksen trendit, lähestymistavat, tutkimuskohteet ja tutkimuksen rahoitus</p> <p>Tutkimusten metodologia</p>	<p>Tutkimuksen kohdentaminen hallintotieteeseen ydinkysymyksiin</p> <p>Yhtenäisen kumulatiivisen tietopohjan rakentaminen</p> <p>Metodologisia parannuksia: kvantitatiivista tutkimusta lisää mm. meta-analyysin avulla, entistä laadukkaampia tapaus tutkimuksia, kvalitatiivisten metodien pätevä käyttö</p> <p>Enemmän empiiristä teorioiden rakentamista ja testamista</p> <p>Kausaliiteetin tutkimusta, eikä ainoastaan tutkimusalueiden yleistä jäsentelyä</p>
<p>** Brower, Abolafia & Carr (2000) Kvalitatiiviset artikkelit kolmesta hallintotieteellisestä lehdestä vuosilta 1991-1995</p> <p>** Lan & Anders (2000) Artikkelit kahdeksasta alan johtavasta lehdestä vuosilta 1993-1995</p> <p>** Wright, Manigault & Black (2004) Artikkeleita keskeisistä lehdistä vuosilta 1996-1998</p> <p>** Miller & Jaja (2005) Hallintotieteen symposiumit viidestä alan lehdessä vuosilta 1985-1999</p>	<p>Kvalitatiivisten metodien käyttö</p> <p>Hallinnon tutkimusta ohjaavat paradigmat</p> <p>Hallintotieteen kvantitatiiviset metodit</p> <p>Metodit, tutkimusalueet ja tutkimuksen tavoitteet</p>	<p>Teoreettisen herkkyyden oppiminen</p> <p>Kriittisyyttä julkishallinnon tarkasteluun ja kilpailuun</p> <p>Tutkimusyhteisön aktiivisuus, tutkijoiden välinen yhteistyö</p> <p>Enemmän laadukasta kvantitatiivista tutkimusta</p> <p>Kvalitatiivisten metodien kehittäminen</p> <p>Ei niinkään metodologian vaan tieteellisen keskustelun monipuolisuus</p>

<p>*** Pitts & Fernandez (2009) Public Management Research –konferenssipaperit vuosilta 2001-2005</p> <p>*** Raadchelders & Lee (2011) Public Administration Review –lehtien artikkelit vuosilta 2000-2009</p>	<p>Tutkimusaiheiden laajuus ja metodien käyttö</p> <p>Tutkimuskohteiden ja metodologisten kvantitatiivinen analyysi</p>	<p>Käytännön ja teorian tasapaino</p> <p>Käytettyjen metodien tasapainon saavuttaminen (suh- teessa kvantitatiivisuuden ja empirian ylivaltaan)</p> <p>Mixed method -malleja enemmän</p> <p>Laadukkaampaa metodien käyttöä ja enemmän sofisti- koitunutta kvantitatiivista tutkimusta</p> <p>'Tieteellisyyden' tavoittelun ei pidä kaventaa metodien valikoimaa</p> <p>Modernin hallinnollisen valtion ydintoimintojen tutkiminen</p>
--	---	---

Merkinnät: *1980-luku; ** 1990-luku, *** 2000-luku

Voidaan kysyä, onko tällaisella aineistolla näyttöarvoa, kun kuvataan tieteenalan haasteita. Vaikka osa näistä haasteista jää vain maininnan varaan, katsaus osoittaa kuitenkin selvästi, että haasteita on runsaasti ja ne toistuvat vuosikymmenestä toiseen. Sinänsä mitään yllättävää ei ole näkyvissä. Yksi yleinen johtopäätös on se, että 1) metodien käyttöä tulee kehittää, 2) empiiristä tutkimusta lisätä ja 3) tulee keskittyä tieteenalan ydinkysymyksiin.

On useita ongelmia, joita ei ole vielä ratkaistu. Otan esille pari esimerkkiä. Tutkijat esittävät, että tiedon kumulatiivisuutta ja tietopohjaa on vahvistettava. Rikas teoriaperinne, kirjallisuus ja kansainvälisten journalien kirjo mahdollistavat vaativan tason hallintotieteelliset meta-analyysit, joilla voidaan merkittävästi vahvistaa tiedon kumulatiivisuutta ja lisätä yhteyksiä käytännön hallintoon esimerkiksi perustamalla tietopankkeja. Tutkijat esittävät edelleen, että kvantitatiiviset tutkimusotteet edellyttävät metodologista monipuolisuutta. Tässä on tilaa empiirisille vertailututkimuksille, jotka kokoavat ja analysoivat kansainvälistä dataa ja samalla toteuttavat tapaustutkimuksia.

Ehkä tästä on kotimaisiin olosuhteisiinkin opittavaa ja parannettavaa. Kaikkeen ei voine vastata täysin myönteisesti, jos kysytään 'keskustelevatko' tutkimushankkeet ja niiden tutkijat riittävästi keskenään, jaetaanko kokemuksia uusien metodien käytöstä ja tiedetäänkö, mitä yliopistojen alan tutkimusryhmissä tehdään.

Lopuksi

Voiko tällaisella suppealla katsauksella ja retrospektiolla sanoa jotakin pätevää tieteenalan itsenäisyydestä tai kypsyydestä tai jopa identiteetin rakentumisesta? Mielestäni voi. Tarkastelu antaa epäsuorat mutta selvät viitteet siitä, onko tieteenalalla riittävän itsenäinen teorianmuodostus, omat spesifit käsitteet, sovelletut menetelmät ja relevantit tutkimusongelmat. Näitä on kuvattu hallintotieteen omaehtoisen kehityksen

kautta ja kytkeyty väljästi alussa lyhyesti mainittuihin Niiniluodon ja Luhmannin ajatuksiin.

Teoreettinen itseymmärrys on tärkeää, koska vahva identiteetti rakentuu juuri tältä pohjalta, tosin sanoen, tieteenalan omista lähtökohdista ja niiden kriittisestä argumentoinnista. Tässä artikkelissa tyydyttiin käsittelemään kolmea hallintotieteen kehityksen ja tulevaisuuden teemaa. Ne olivat syntyvaiheen episodit, keskeiset tutkimusalueet ja teorian ja metodologian haasteet. Se, miten näiden teemojen kautta tulkitaan tarkemmin erityisesti suomalaisen hallintotieteellisen tutkimuksen tilaa ja tulevaisuutta, jää myöhemmän analyysin varaan. Eräitä huomioita voidaan mielestäni nostaa esiin. Tiivistän johtopäätökset kolmeen huomioon.

On ensinnäkin selvää, että hallintotiede on oma tieteenalansa. Tätä ei ole perusteltua kyseenalaistaa tai horjuttaa eikä tässä yhteydessä perustella enempää. Jotta keskustelussa tieteenalan itsenäisyydestä päästään eteenpäin, huomio kannattaa kiinnittää tulevaisuuden kysymyksiin. Käytännössä oleellisempi kysymys on silloin se, millainen rooli hallintotieteellä on ratkaistaessa yhteiskunnan ja hallinnon esiin nousevia ongelmia. Edellä taulukossa 1 viitattiin yhteen keskeiseen tarpeeseen. Toisin sanoen, miten tutkia modernin hallinnollisen valtion ydintoimintoja.

Ovatko relevantit teemat hallintotieteen näkökulmasta esimerkiksi seuraavat: globaalin hallinnan kysymykset, julkisen talouden kriisijohtaminen, valtioiden velkaantuminen, hyvinvointivaltion johtaminen, julkisten palvelujen organisointi, julkisen sektorin henkilöstön kehittäminen, korruption torjunta ja eettisyyden kehittäminen sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteisten innovaatioiden tutkiminen?

Toiseksi, tieteenalan metodologian kehittäminen on yhtä lailla tulevaisuuskysymys. Hallinnontutkimus on ja sen tulee olla monitieteistä. Ratkaisua vaativat ongelmat ovat siinä määrin kompleksia, etteivät yhden tieteenalan rahkeet riitä. Tarvitaan tietysti tieteiden välistä yhteistyötä ja tulevaisuudessa monet tutkimusohjelmat kehittyvät juuri tieteenalojen yhteistyönä. Tässä on yksi syy, miksi hal-

lintotieteen puolelta yhteyttä koetaan muihin lähitieteen aloihin, kuten valtiotieteeseen, hallinto-oikeuteen, organisaatiososiologiaan, organisaatio- ja johtamistieteisiin, julkisyhteisöjä tutkivaan taloustieteeseen, hallintohistoriaan ja etiikkaan, vain muutamia mainitakseni. Perusasia on kuitenkin se, että mitä enemmän on tieteidenvälistä ja monitieteistä tutkimusta, sitä selkeämpi tulee oma tieteellinen identiteetti olla.

Mikä tahansa kypsä tieteenala toimii lisäksi vahvan identiteetin varassa. Vaativien tehtävien edessä hallintotieteen rooli on tulevaisuudessa entistä tärkeämpi. Hallintotieteilijän vastuulle jää kehittää perustutkimusta, omaa teoriaa, metodologiaa ja käsitteistöä. Tehdä se itsenäisesti ja yhteistyökykyisesti ja samalla mahdollisimman moniarvoisesti.

Lähteet

- Berndtson, Erkki (2008). *Politiikka tieteenä*. Helsinki: Edita.
- Brower, Ralph S. & Abolafia Mitchel Y. & Carr, Jered B. (2000). On improving qualitative methods in public administration research. *Administration & Society*, 32(4), 363–397.
- Björne, Lars (1986). *Oikeusjärjestelmän kehityksestä*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Candler, Gaylord George & Azevêdo, Ariston & Ovenhaus Albernaz, Renata (2010). Towards global scholarship in public affairs. *Public Administration*, 88(3), 836–850.
- Corley, Elizabeth A. & Sabharwal, Meghna (2010). Scholarly collaboration and productivity patterns in public administration: Analysing recent trends. *Public Administration* 88(3), 627–648.
- Denhardt, Robert B. (2010). *Theories of public organization*. Boston: Wadsworth.
- Denhardt, Robert B. (1990). Public administration theory: The state of the discipline. Teoksessa Lynn, Naomi B. & Wildawsky, Aaron (Eds.), *Public administration: The state of the discipline* (s. 43–72). Chatham N.J.: Chatham House Publishers.
- Denhardt, Janet & Denhardt, Robert (2003). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.
- Dwivedi, O.P. (2011). *Public administration in a global context: IASIA at 50*. Bryssel: Groupe De Boeck.
- Dwivedi, O.P. & William, Gabriel (2011). Public administration: State of the discipline: A historical odyssey. Teoksessa Dwivedi, O.P. (Ed.) *Public administration in a global context: IASIA at 50* (s. 21–52). Bryssel: Groupe De Boeck.
- Fry, Brian F. & Raadschelders, Jos C. N. (2008). *Mastering public administration: From Max Weber to Dwight Waldo*. Washington: CQ Press.
- Gill, Jeff & Meier, Kenneth J. (2000). Public administration research and practice: A methodological manifesto. *Public administration research and practice*, 10(1), 157–199.
- Harmon, Michael M. & Mayer Richard T. (1986). *Organization theory for public administration*. Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Hood, Christopher (2010). Can we? Administrative limits revisited. *Public Administration Review*, 70(4), 527–534.
- Hood, Christopher (2011). Conclusion: Public management research on the road from consilience to experimentation? *Public Management Review*, 13(2), 321–326.

- Hood, Christopher & Jackson, Michael (1991). *Administrative argument*. Boston: Dartmouth Publishing Company.
- Houston, David J. & Delevan, Sybil M. (1990). Public administration research: An assessment of journal publications. *Public Administration Review*, 50(6), 674–681.
- Kuitunen, Jorma (1995): *Tieteen policy-orientaatio ja sosiaalieettisen vastuun edellytykset*. Tampereen yliopisto: Acta Universitatis Tamperensis, Ser A Vol. 421.
- Lan, Zhiyong & Anders, Kathleen K. (2000). A paradigmatic view of contemporary public administration research: An empirical test. *Administration & Society*, 32(2), 138–165.
- Lauer Schachter, Hindy (2009). Is art the weapon to kill the king?. *Public Administration Quarterly*, 33(3), 333–340.
- Luhmann, Niklas (1995). *Social systems*. Stanford: Stanford University Press.
- Luhmann, Niklas (2004). *Ekologinen kommunikaatio*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lynn, Naomi B. & Wildavsky, Aaron (1990). *Public administration: The state of the discipline*. Chatham N.J.: Chatham House Publisher.
- McKevitt, David & Lawton, Alan (1994). *Public sector management: Theory, critique & practice*. London: Sage Publications Ltd.
- Miller, Hugh T. & Jaja, Cheedy (2005). Some evidence of a pluralistic discipline: A narrative analysis of public administration symposia. *Public Administration Review*, 65(6), 728–738.
- Niiniluoto, Ilkka (2003): *Totuuden rakastaminen: Tieteenfilosofisia esseitä*. Keuruu: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Palonen, Kari (2003). Politologian monet historiat. Teoksessa Palonen, Vuokko (toim.), *Julkisen hallinto menneisyyden puristuksessa* (s. 76–85). Vaasa: Tritonia.
- Perry, James L. & Kremer, Kenneth L. (1986). Research methodology in the Public Administration Review: 1975–1984. *Public Administration Review*, 46(3), 215,226.
- Pitts, David M. & Fernandez, Sergio (2009). The state of public management research: An analysis of scope and methodology. *International Public Management Journal*, 12(4), 399–420.
- Raadschelder, Jos C. N. (2005). Government and public administration: Challenges to and need for connecting knowledge. *Administrative Theory & Praxis*, 27(4), 602–627.
- Raadschelder, Jos C. N. (1999). A coherent framework for the study of public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(2), 281–303.

- Raadchelders, Jos C. N. & Lee, Kwang-Hoon (2011). Trends in the study of public administration: Empirical and qualitative observations from Public Administration Review: 2000–2009. *Public Administration Review*, 73(1), 19–33.
- Rosenbloom, David H. & McCurdy, Howard E. (2007). *Revisiting Waldo's administrative state: Constancy and change in public administration*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Salminen, Ari (2011a). *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita.
- Salminen, Ari (2011b). *Mikä kirjallisuuskatsaus?: Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin*. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Shafritz, Jay M. & Russell, E. W. & Borick, Christopher P. (2010). *Introducing public administration*. Boston: Longman.
- Simon, Herbert A. (1946). The proverbs of administration. *Public Administration Review* 6(1), 53–67.
- Simon, Herbert A. (1996). *The sciences of the artificial*. Cambridge: The MIT Press.
- Simon, Herbert A. (1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations*. New York: The Free Press.
- Small, Albion W. (1909): *The cameralists. The pioneers of German social polity*. Cambridge University Press, London.
- Stallings, Robert A. & Ferris, James M. (1988). Public administration research: Work in PAR, 1940–1984. *Public Administration Review*, 48(1), 580–587.
- Stillman II, Richard J. (2010). *Public administration: Concepts and cases*. Boston: Wadsworth.
- Waldo, Dwight (1948). *The administrative state. A study of the political theory of American public administration*. New York: The Ronald Press Company.
- Waldo, Dwight (1968). Public administration. *The Journal of Politics* 30(2), 443–479.
- Vartola, Juha (2004). *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Wilson, Woodrow (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly* 2(2), 197–222.
- Wright, Bradley E. & Manigault Lepora J. & Black Tamika R. (2004). Quantitative research measurement in public administration: An assessment of journal publications. *Administration & Society*, 35(6), 747–764.

HALLINTOTIEDE TIETEENÄ

– HALLINNOLLISEN TOIMINNAN NÄKÖKULMA

OMALAJISEN TIETEEN PERUSTANA

Turo Virtanen

Hallinnon tutkimuksen tai hallintotieteen tai julkishallinnon (Public Administration, PA) luonne tieteenalana tai monitieteisenä tutkimusalueena on ollut koko alan olemassaolon ajan keskustelun kohteena. Muutama viimeaikainen kirjoitus kuvaa tämän keskustelun nykytilaa. Vigoda (2003) ottaa esiin Waldon (1968) tunnetun diagnoosin PA:n identiteettiongelmista (tiede, professio vai mitä?) ja katsoo, että paljon ei ole tilanne muuttunut. PA on taistellut monia vuosia itsenäisestä asemasta yhteiskuntatieteiden piirissä. Varhempina vuosina se oli ”osa konservatiivisempia oikeuden, politiikan ja talouden tutkimusaloja mutta on nyt kehittynyt ainutlaatuiseksi alaksi, joka on monin tavoin itsenäinen hyödyntäen kuitenkin yhä muita yhteiskuntatieteitä” (Vigoda 2003, 2). Vigoda suositaa kuitenkin PA:llekin yhteiskuntatieteiden piirissä kehittynyttä monitieteistä orientaatiota, koska julkinen hallinto on muuttunut yhteiskunnallisen muutoksen mukana. Arvokkaina lähteinä hän pitää (1) policy-analyysia, politiikan tutkimusta ja poliittisen talouden tutkimusta, (2) sosiologiaa, kulttuuritutkimusta ja viestinnän tutkimusta, sekä (3) organisaatio- ja johtamistutkimusta.

Raadschelders (2008) muistuttaa amerikkalaisen PA-tutkimuksen jännitteestä. Siinä Simon seuraajineen on tavoitellut tieteellistä

otetta (loogisen positivismin mielessä) ja Waldo seuraajineen korostanut holistista, tieteidenvälistä otetta, jossa PA nähdään professionaalisenä tutkimuksena arvokysymyksiä unohtamatta. Tutkimusta koskevan näkemyseron intensiteetti ei ole muuttunut, mutta molemmilla tahoilla tunnustetaan monitieteisyyden tarve administraattorien tutkintokoulutuksessa. Amerikkalaisessa keskustelussa oma tieteenala on ollut voimakkaammin esillä, kun eurooppalaisessa tutkimuksessa tieteidenvälisyyks on saanut enemmän kannatusta. Raadschelders puolustaa näkemystä, jonka mukaan PA on monitieteinen tutkimusalue, jota yhdistää tutkimuskohde: julkinen hallinto. Hän erottaa neljä intellektuaalista traditiota julkisen hallinnon tutkimuksessa. Kullakin niistä on oma tavoite: (1) praktisen viisauden kehittäminen (W. Wilson, Weber, Waldo, Rosenbloom, Stillman, Rhodes, Rutgers, König), (2) praktisen kokemuksen kehittäminen (Taylor, Gulick, E. Ostrom, Fayol, Hood, Mayntz), (3) tieteellisen tiedon kehittäminen (Simon, Meier, E. Ostrom, Auby, Luhmann, Van Braam), ja (4) relativistiset näkökulmat tai postmodernismi (Farmer, Fox, Miller, Spicer, McSwite, Box, Bogason, Frissen).

Ei kuitenkaan voida sanoa, mikä tutkimusta yhdistää, jos arkisesti määrittävä tutkimuskohde nähdään eri tieteenaloilla ja eri tutkimustraditioissa erilaisena. Tämän ongelman Raadschelders (2010) on huomannut myöhemmin tekemällä Kantin jäsenyyksen perusteella eron tiedon materiaallisen objektin ja formaalin objektin välillä. PA:n tapauksessa tiedon materiaallinen objekti on hänen mielestään hallitsemisen (government and governance) viimekätinen todellisuus, jota emme kuitenkaan voi tietää objektiivisesti havaintojen kontekstuaalisuuden johdosta. Vain formaalin objektin kautta, ts. hallitsemisen erityisen ja formalisoidun tietämisen ja kuvaamisen tavan kautta, PA voidaan määritellä, sanoo Raadschelders (ymmärtääkseni tässä tosin pitäisi puhua hallitsemisen määrittelemisestä formaalina tutkimuskohteena, ei PA:n eli tutkimusalan määrittelemisestä). Näistä syistä formaali objekti ei yhdy materiaaliseen objektiin. Ajatusta ei viedä kuitenkaan pitemmälle tutkimuskohteen ja tieteenalan syvällisemmän erottelun tiellä.

Raadschelders (2010) puhuu PA:n tieteenalaluonteesta anglosaksista 'science' -termiä laajemmin myös 'Wissenschaft' -termin avulla (sisältää tällöin kaikki em. neljä intellektuaalista traditiota). Analyysissa otetaan annettuna tieteen (science) määritelmänä vulgaari loogisen positivismin mukainen tulkinta nomoteettisesta yhtenäistieteestä. Kun tästä luovutaan ja nähdään tiede luonnontieteiden sijasta ihmistieteellisenä ja luonnostaan moniparadigmaattisena, analyysilta putoaa pohja. Nykyäänhän jokainen ihmistiede on käytännössä moniparadigmaattinen ja hyödyntää monien alojen tutkimuksen antia. Analyysissa ei myöskään etsitä eri intellektuaalisista traditioista yhteistä käsitteellistä ydintä tai ydinkäsitettä, vaikkakin luetellaan tarjolla olleet: päätöksenteko (Simon, Van Braam & Bemelmans-Videc), poliittinen talous (Wamsley & Zald), yhteenliittyminen ('association'; Ostrom), valtio (Debbash), julkisuus (Lan & Anders) ja julkisen piiri ('public realm'; Raadschelders). Merkillepantavaa on, että julkinen hallinto (public administration) tai hallinto (administration) eivät kuulu tähän joukkoon. Ehkä ne käsitetään tutkimuskohteen ilmaisuksi. Ilmeisesti yhteistä olisi siis vain kohde, jonka määrittely-yritykset loppuvat materiaallisen ja formaalin kohteen jäsenyykseen.

Minkä tahansa tieteenalan, myös etabloituneiden tieteenalojen, identiteetin tutkiminen johtaa helposti huomaamaan tutkimuksen moninaisuuden, erilaistumisen ja muilla tieteenaloilla tehdyn tutkimuksen hyödyntämisen, etenkin viime vuosikymmenien aikana. Toisaalta eurooppalaisten yliopistojen laitoksia ja tutkinto-ohjelmia on syytetty liian vahvasta nojautumisesta perinteisiin tieteenaloihin, kun yhteiskunta tarvitsee monipuolista tutkimustiedon hallintaa 'putkitutkimuksen' suorittaneiden sijasta. Yliopistolliset rakenteet ovat laahanneet jäljessä, sanotaan. Yliopistoja onkin uudistettu kansainvälisessä mitassa yhdistämällä alayksiköitä ja jopa fuusioimalla yliopistoja. Yhtenä perusteena on ollut uusien yhteyksien rakentaminen perinteisten oppiaineiden ja tutkimusalojen välille. Monitieteisyydestä on tullut myös muoti, johon vetoamalla etsitään legitimitteettiä.

Tähän ympäristöön hallinnon tutkimuksen monialaisuus tuntuisi sopivan jopa paremmin kuin perinteisten tieteenalojen, kuten

taloustieteen tai valtio-opin itsenäisyyden korostus. Miksi sitten pitäisi puhua hallintotieteestä omalajisena tieteenä? Oikeastaan syy on juuri se, että monitieteisyyttä ei ole ilman tieteenaloja, ilman kunkin omalajisen näkökulman ydintä, jossa eriytyminenkin nähdään vahvuutena. Näiden näkökulmien elinvoimaisuus ja vaikuttavuus edellyttää myös institutionaalisia ratkaisuja yliopistojen organisatiorakenteissa (oppiaineet, tutkinto-ohjelmat, laitokset ym.), rahoituskohteiden määrittelyssä, tieteellisten lehtien perustamisessa sekä tieteenalojen ja tieteellisten lehtien luokitteluissa jne. Rodgers & Rodgers (2000) ovat myös panneet merkille julkisen hallinnon tutkijoiden tavan julkaista monissa muissakin lehdissä kuin PA-tutkimukseen keskittyvissä lehdissä. He ovat kuitenkin erittäin huolissaan siitä, että tutkijoiden arvioinnissa rekrytointitilanteissa paino pannaan (Yhdysvalloissa) tietylle 11:lle PA-lehdelle.¹ Juuri tämä institutionaalinen käytäntö kuitenkin todennäköisesti vahvistaa PA-tutkimusta omalajisena näkökulmana julkiseen hallintoon.

Minkä hyvänsä tieteenalan identiteetin tarkastelu herättää joukon peruskysymyksiä: mitä on tiede, mitä tutkimus, mikä on tieteenala, mikä tai mitä on se X (kuten hallinto), jonka tieteellisestä tutkimuksesta on kysymys? Varmaankin X:n täytyy olla jokin yleinen ja tärkeä todellisuuden tai kokemuksen alue, jotta juuri sen tutkiminen tieteellisin menetelmin oikeuttaisi tieteenalanimikkeeseen – alue, joka on olemassa jollakin omalakisella tavallaan, vaikka se onkin riippuvainen jostakin ulkopuolelleen asettuvasta (onhan kemiaakin riippuvainen fysiikasta, mutta silti kumpaakin pidetään omana tieteenalanaan). Toisaalta X voi olla yleinen ja tärkeä ilmiö, mutta sitä ei vain tutkita riittävän tieteellisesti. Tällöin tieteenalan olemassaolo riippuukin siitä, millaisia kriteereitä tutkimuksen täytyy täyttää – tutkimuskohteesta riippumatta – jotta voidaan puhua tieteenalasta. Sekä X että sen tutkimus voivat muuttua ajassa. X:n tärkeys voi kasvaa tai vähetä, tutkimuksen määrä ja laatu ei sekään ole vakio. Astrologia ei ole enää tiedettä, vaikka tähdet ovat edelleen olemassa. Tutkimus koneiden hallitsemisesta liikkeillä ilman kosketusta ei ole kait vielä oma tieteenalansa. Järvenpään kaupungin miten tahansa

syvällisestä ja laadukkaasta tutkimuksesta tulee tuskin koskaan järvenpäättiedettä.

Tieteenalan olemassaoloa voidaan tarkastella tiedollisesti ja sosiaalisesti. Tiedollinen, kognitiivinen tarkastelu sulkeistaa viralliset tieteenalaluokitukset ja tutkimustoiminnan järjestämistä koskevat institutionaaliset ratkaisut, jotka vaihtelevat esimerkiksi yliopistoit-
tain ja maittain mutta joita ilman laajamittaisempaa tutkimusta ei tietenkään synny. Tämän kirjoituksen aiheena eivät ole tällaiset 'mielelivaltaiset' ratkaisut, vaan ne tieteenalan olemassaolon ehdot, jotka liittyvät tutkimuskohteen ja sen tutkimuksen ymmärtämisen tapaan. Kuten jo tuli esiin, yksi näkökulma on pitää jonkin X:n tutkimusta omana tieteenalanaan, toinen on pitää X:ää useamman tieteenalan tutkimusalueena. Tämä pakottaa kysymään, mitä eroa on tutkimus-
alueella ja tieteenalalla. Molemmilla on varmaankin tutkimuskohde. Jos X on tutkimuskohde, on sillä silloinkin jokin käsitteellinen identiteetti. Sekään ei ole kuitenkaan riippumaton X:n tutkimuksesta, sillä X:n tutkimus luo yhä uusia tapoja käsittää X ja löytää se siten yhä useammasta paikasta yhä useammanmuotoisena.

Ehkä yleisin tapa jäsentää asiaa on nähdä tutkimuskohde X yhteiskunnallisena instituutiona. Esimerkiksi politiikan instituution arkiymmärryksen tasolla havaittavaan toiminta- ja rakennekokonaisuuteen kohdistuva tutkimus on valtio-oppia tai politiikan tutkimusta, oikeudellisiin instituutioihin samalla tavoin kohdistuva tutkimus oikeustiedettä, kansan- ja yritystaloudellisiin instituutioihin kohdistuva tutkimus taloustiedettä, joukkotiedotuksen ja organisaatioiden viestinnän instituutioihin kohdistuva tutkimus viestinnän tutkimusta jne., mutta sosiologia taas yleinen yhteiskuntatiede juuri siksi, että se ei keskity juuri tietyn lajin instituutioihin – voipa jopa eritellä niiden ilmaantumista ja keskinäissuhteita. Tästä perspektiivistä hallinnon tutkimus voidaan ymmärtää julkisen hallinnon instituution tutkimukseksi. Hallintotieteen itseymmärrystä ja kehitystä koskevat tekstit keskittyvät ymmärrettävällä tavalla tähän kontekstiin, koska se kuvastaa suurinta osaa aiemmasta public administration -nimikkeen alle sijoitetusta tutkimuksesta (ks. esim. Golembiewski 1977, Henry

2009, Raadschelders 2008 ja 2010). Näyttää siltä, että PA-tutkimuksessa julkinen on merkittävämpää kuin yksityinen tai organisaatioiden ja johtamisen yleisemmät kysymykset. Lan & Anders (2000) selvittivät empiirisesti kahdeksan PA-alan tieteellisen lehden artikkelien sisältöä vuosilta 1993–1995. Aihepiireinä olivat erittäin harvoin yksityiset organisaatiot, yksilöt tai hallitsemiseen liittyvät aiheet.

Viime vuosikymmeninä on kuitenkin monella tavalla irtauduttu tutkimuskohteen arkiymmärrykseen sidotusta hahmottamistavasta. Tämä on ollut seurauksena yhteiskuntatieteiden ns. kielellisestä käänteestä. Esimerkiksi politiikan tutkimus ei ole vain länsimaisen valtion vallan kolmijako-oppiin perustuvaan politiikan instituutioon liitettävien virallisten toimintamuotojen ja rakenteiden (eli poliittisen järjestelmän) tutkimusta, vaan poliittisuutta nähdään muualakin. Vaikka politiikan ja sen lähitermien monet merkitykset ovat sidoksissa politiikan instituutioon, nämä merkitykset viittaavat nykyään laajemmalle. Poliittisuus on nähty enemmänkin kaikkeen sosiaaliseen potentiaalisesti liittyvänä näkökulmana (vrt. Kari Palosen tutkimukset, suomeksi esim. 1979, 1984 ja 2003). Samalla tavalla voidaan ymmärtää hallinnollisuus. Julkisen hallinnon instituution olemassaolo on aikanaan synnyttänyt joukon hallinnollisuuden merkityksiä, jotka ovat auttaneet ymmärtämään teollistumisen aikaisten yritysten hallintoa. Myöhemmin hallinnollisuuden merkitykset ovat monipuolistuneet ja antavat nyt mahdollisuuden nähdä hallinnollisuutta kaikissa virallisesti vahvistetuissa järjestysmuodoissa – ja myös niiden ulkopuolella (esim. yhteiskunnallisissa liikkeissä, maanalaisissa puolueissa ja sissijärjestöissä).

Hallinnon näkökulma on yhtä yleinen mahdollisuus jäsentää sosiaalista todellisuutta ja kokemista kuin poliittinen, taloudellinen, oikeudellinen, viestinnällinen jne. Tämä jäsennostapa auttaa näkemään etenkin niitä todellisuuden alueita, jotka ovat 'karanneet' virallisista institutionaalisista yhteyksistään verkostoituneen governance-maailman oloissa (vrt. Sorensen & Torfing 2009). Vaikka public administration -nimikkeen alla syntyneet uudemmat suuntaukset, kuten 'new public administration', reinventing government', 'new public

management’, ’new public service’ , ’postmodern public administration’ ja ’governance’ tunnistavatkin hallinnon laajempaan kuin valanjako-opillisen poliittisen järjestelmän puhtaasti julkisena hierarkisena instituutiona, peruslähtökohta on edelleen julkinen hallinto – se joka paikallistetaan ’puhelinluettelon’ perusteella. Tällöin vain korostetaan vuoroin lateraalisuhteita, ulkopuolisia sidosryhmiä, monia valtakeskuksia, kansalaisten roolia, normatiivisia sisältöjä (neutraalin tehokkuuden sijasta), tulkinnallisuutta, managerialismia sekä julkisten ja yksityisten organisaatioiden kumppanuutta. Yleisempi näkemys hallinnosta löytyy management-termin alla tehdystä tutkimuksesta, jossa ’public management’ nostetaan erikseen esiin, mutta yleistä hallintotiedettä puolustavat painottavat helposti teknisiä tehokkuusnäkökulmia, kun yleisyys tulisi ulottaa myös normatiivisen puolen haltuunottoon (esim. julkinen vs. yksityinen; virkamiesetiikka vs. liikemiesetiikka vs. organisaatioetiikka; palvelu).

Tässä kirjoituksessa esitetään lähestymistapa, jonka avulla hallintotiede voidaan nähdä omana tieteenalanaan siinä kuin esimerkiksi politiikan tutkimus, oikeustiede, taloustiede tai viestintä. Lähtökohdaksi otetaan sosiaalisen ja kollektiivisen toiminnan käsite. Tätä kautta on mahdollista luoda kehys, joka kattaa julkisen hallinnon tutkimuksen mutta myös tärkeän osan organisaatioiden ja johtamisen tutkimusta hallintotieteellisenä tutkimuksena. Kun viimeaikaisissa kirjoituksissa (esim. Rodgers & Rodgers 2000; Vigoda 2003; Raadschelders 2008 ja 2010) on tuotu – aivan perustellusti – esiin julkiseen hallintoon kohdistuvan akateemisen tutkimuskäytännön moninaisuus, on perusteltua välillä terävöittää näkökulmaa moninaisuuden edistämisen nimisissä. Tietyissä mielessä tämä merkitsee paluuta 1950–60 -luvulle, jolloin esillä olivat yleiset organisoimisen ja johtamisen kysymykset. Tutkimusongelma voidaan täsmentää muotoon: mitä on se hallinto jota hallintotiede tieteenalana tutkii? Vastaaminen tähän kysymykseen edellyttää vastaamista kysymyksiin: mitä on hallinto, mitä on tieteenala, mitä on tutkimus.

Hallintoa tarkastellaan tässä kirjoituksessa ennen muuta tutkimuskohteena ja tieteellisenä käsitteenä. Kyse on samantapaisesta asi-

asta kuin esimerkiksi vallan tutkimuksessa, jossa tutkimuskohteena on valta mutta samalla tutkimuksen tärkein käsite on valta. Jos käsite on pitkälle kehitelty, myös tutkimuskohde näyttäytyy sen valossa. Sama koskee politiikkaa tutkimuskohteena ja politiikan tutkimuksen ehkä tärkeimpänä käsitteenä. Tutkimuksen kohteen määrittely ei ole riippumaton tutkimuksessa käytettävistä käsitteistä. Kun tutkimuskohde on osa inhimillistä ja sosiaalista toimintaa, osa elämää, emme voi määritellä tai nimetä sitä voluntaristisesti miksi vain, vaan niin, että tunnistamme ilmiön läsnä olevaksi tuon toiminnan arjessa. Siten hallinnon määrittelemisen on samalla käsiteanalyysia inhimillisen merkityksenannon syvärakenteista. Ei riitä, että tutkimuskohde paikallistetaan 'puhelinluettelokielellä', kuten Raadschelders (ks. yllä) näyttää tekevän Kant-viittauksista huolimatta. Arkijärkisten ajattelutapojen valossa määritellyn todellisuuden ymmärtäminen edellyttää toisaalta sen ylittämistä tieteellisen käsitteenmuodostuksen kautta. Tieteellisen ajattelun näkökulmasta hyvä hallinnon käsite on sellainen, että se edistää teoreettista tiedonmuodostusta ja auttaa selittämään laaja-alaisesti inhimillistä ja sosiaalista toimintaa, joka vastoin arkisia puhetapojakin on perusteltua lukea hallinnon käsitteen alaan. Yksi käsitteellinen näkökulma, hallinnon näkökulma, ei tieteenkään anna tyhjentävää selitystä koko toimintakokonaisuudesta. Sekä tie-teessä että käytännössä tarvitaan useiden ihmistieteiden näkökulmia, mutta toisaalta *useita tieteellisiä näkökulmia ei ole, ellei niitä nimenomaan omiksi näkökulmiksi kehitetä.*

Mitä on hallinto?

Suomenkielen arkisessa puhetavassa hallinto liitetään organisaatioihin ja johtamiseen yleisellä tasolla täsmentämättä näiden käsitteiden keskinäisyhteyksiä. Toisaalta hallinnosta puhutaan jollakin tavalla sektoroituneena: julkinen hallinto, yksityinen hallinto, yrityshallinto, yhdistyksen hallinto, säätiön hallinto. Tämä kielenkäyttö tekee

erottelun julkisen ja privaatin välillä mutta liittää hallinnon samalla joihinkin virallisiin oikeusnormein säädeltyihin organisaatiomuotoihin: yritykseen (eri tyypeineen), yhdistykseen, säätiöön. Näiden ohella hallinnossa nähdään myös tasoja: kansainvälinen hallinto, kansallinen hallinto, aluehallinto, paikallishallinto jne. Tämän puhutavan sisällä piilee usein jonkinlainen systeemiajattelu, jossa hallintoa esiintyy systeemin kaikilla tasoilla.

Tavanomainen tapa nähdä hallinto on tarkastella sitä toisaalta yhteiskunta- tai valtiotasoisena ilmiönä, toisaalta organisaatiotasoisena ilmiönä. Ensin mainitulla tasolla hallinto nähdään vallanjako-opillisessa tarkastelussa yhtenä instituutiona politiikan ja oikeuden rinnalla – usein kansalaisyhteiskunnasta ja taloudesta (tai markkinoista) erotettuna. Tällöin tarkoitetaan julkista hallintoa, vaikka etuliite julkinen jää usein pois (samalla tavalla käytetään englannin sanaa 'administration' välillä ilman etuliitettä 'public'). Organisaatiotasolla hallinto nähdään (Fayolin tapaan) organisaation yhtenä tehtävänä, usein organisaation varsinaisen substantiaalisien toiminnan aputoimintana. Niinpä organisaatioissa on usein hallinto-osasto muiden, organisaation tarkoitusta toteuttavien osastojen rinnalla. Paljon harvemmin hallinto sijoitetaan ryhmätasolle. Ryhmätasolla puhutaankin luontevammin johtamisesta sekä leadership'in että management'in mielessä. Onko hallinto siis johtamista vai kenties osa johtamista vaiko enemmän kuin johtamista, kun hallinnosta puhutaan ryhmätasolla?

Hallinnon käsite kaipaakin täsmentämistä, jos sitä halutaan pitää tieteellisenä käsitteenä, tarkemmin ottaen teoreettisena käsitteenä, josta on apua ilmiöiden kategorisoinnissa ja selittämisessä. Koska mikään käsite ei määrity yksin vaan suhteessa toisiin käsitteisiin, on valittava jokin tai joitakin rinnakkaiskäsitteitä, joihin nähden hallinto määrittyy. Hallintotieteen historiassa politiikan käsite on ollut tärkeä, sillä hallintotieteen identiteetin on usein nähty seisovan tai kaatuvan sen varassa, miten näiden kahden käsitteen ero ja merkitys tutkimuskohteen näkökulmasta nähdään. Poliitiikka-hallintodikotomiaan viitataan yhä vieläkin, kun halutaan muistuttaa syvemmistä

ajattelurakenteista ja niiden taustoista (esimerkiksi etiikassa, ks. Yang & Holzer 2005; Levy 2009), mutta kehittyneemmätkään ajatukset komplementaarisuudesta dikotomian sijasta (Svara 2001) eivät poista käsitteen käyttöarvoa tieteellisen näkökulman täsmentämisessä.

Täsmennän hallinnon käsitettä suhteessa politiikan käsitteeseen toiminnan käsitteen avulla. Perusrakenteena käytän tunnettua praktisen syllogismin kaavaa, jossa toimija harkitsee, mikä käytettävistä olevista keinoista olisi paras tavoitteeseen pyrkimisen kannalta, ja päättää siten ryhtyä toimimaan tietyn keinon mukaisella tavalla (von Wright 1971). Tavoite-keinosuhteen harkinta on ajattelua, päättelyä, mutta päättelyn johtopäätös on teko, toimenpide. Yksittäisen praktisen syllogismin johtopäätöksenä oleva teko, käyttäytymisoperaatio (joka edellyttää 'lihasten liikuttelua', sosiaalisessa toiminnassa muiden toimijoiden tulkinnalle altistumista), voi olla lajiltaan poliittinen tai hallinnollinen (tai taloudellinen, oikeudellinen jne.). Teon lajin ymmärtäminen edellyttää sen merkityksen tulkitsemista, missä voidaan tietysti myös tehdä virheitä. Rationaalisella teolla merkitys annetaan tavoitteiden ja keinojen reflektiossa, mutta tekoja tehdään myös tavan vuoksi, minkä johdosta tekojen tulkitsemisessa teon tekijällä ei ole monopolia teon merkityksestä esittävien väitteiden totuuteen. Teon lajin tulkitseminen edellyttää sen näkemisenä osana sosiaalista toimintaa. Siinä tekojen eneneminen ja toisiinsa kytkeytyminen luovat monien toimijoiden toimintatilanteessa ne rajat, joista tekojen poliittisuus ja hallinnollisuus muodostuu. Teon poliittisuus voi tulla esiin vasta myöhemmin, samoin teon hallinnollisuus. Tekohetkellä teon tekijän intentioima hallinnollisuus voikin näyttäytyä myöhemmät vaikutukset ja latentit merkityksenannot huomioon ottaen poliittiseksi. Kun analysoidaan sosiaalista toimintaa tieteellisesti, tarkimmat analyysit voidaan tehdä vasta jälkeenpäin, ikään kuin taaksepäin laskemalla – tietystä lopputuloksesta toiminnan alkuvaiheisiin teko teolta edeten. Toiminnan käsite asetetaan usein rakenteen käsitettä vasten, sillä yhteiskuntatieteilijät ovat nähneet vaikeaksi niiden yhteyden käsittämisen (vrt. Giddens 1979/1984), mutta yhteys voidaan

rakentaa pikemminkin juuri toiminnan suunnasta kuin rakenteen suunnasta (ks. oma sosiaalisen toiminnan mallini, Virtanen 1994).

Koska niin politiikan kuin hallinnonkin määrittelyssä tulee nojata elämismaailmamme merkitysten perusaihioihin, jotka ovat immanentisti tunnettuja – muuten määrittelyllä ei ole yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa tarpeellista linkkiä sosiaaliseen todellisuuteen – liitän politiikan toiminnan tavoitepuoleen ja hallinnon keinopuoleen (vrt. Lane 1986). Tätä voidaan kuvata monin eri sanoin, mutta toiminnan näkökulmasta takana pilkkottaa aina tavoitteen tai keinon käsite. Toimijan näkökulmasta politiikan katsotaan usein tarkoittavan tavoitteiden luomista tai määräämistä, päätöksentekoa normeista ja toimintapolitiikoista (käytännössä tavoitevaihtoehtojen välillä) tai keskittymistä olennaisiin asioihin (tärkeimpiin tavoitteisiin mutta myös arvostusten kannalta tärkeiden keinojen rajojen määrittelyyn). Harvemmin politiikkaan liitetään uusien arvojen muodostaminen, uusien ajattelutapojen avaaminen (esim. naisten ja eläinten oikeudet), mutta tämä on keskeinen politiikan elementti, sillä tavoitteiden taustalla on aina arvoja, usein myös puolitiedottomasti. Vakiintuneiden ajatustapojen ja asenteiden 'politisointi' on osa poliittista toimintaa. Tämä kaikki toteutuu vastarinnan mahdollisuus tiedostaen ja siihen varautuen, minkä johdosta politiikka mielletään usein nimenomaan kamppailuna (ellei sitten sitä estävänä rakenteiden sortona). Siten poliittiseen toimintaan liittyy aina enemmän kuin yksi poliittinen toimija.

Hallinto puolestaan on toimijan näkökulmasta keinojen valintaa annettujen tavoitteiden savuttamiseksi, päätösten toimeenpanoa tai keskittymistä vähemmän tärkeisiin asioihin. Arvojen kannalta kyse on hyväksytyjen arvojen vaalimisesta. Tämä on harmaampaa aluetta, koska vallitsevuuden kynnsarvot eivät ole yksiselitteisiä. Poliittisiin päätöksiin eksplisiittisesti liittyvien arvojen tukeminen on hallinnolliselle toimijalle kuitenkin peruslähtökohta. Eettiset perusteet voivat johtaa toimijan vastarintaan, mutta vastarinnan myötä toiminta muuttuu poliittiseksi. Poliittisen toiminnan kautta määrittyvät tavoitteet ja rajattu keinovalikoima (valtiollisessa politiikassa

lainsäädäntö, budjettiosuus) ovat hallinnollisen toiminnan lähtökoh-
ta, jota ei kyseenalaisteta. On toki mahdollista ja jopa hallinnollisen
etiikan mukaista osoittaa, että tehdyillä päätöksillä ei ole mahdollista
saavuttaa vahvistettuja tavoitteita, mutta päätösten korjaaminen on
aina poliittista toimintaa – teki sen kuka tahansa.

Tavanomaisessa politiikan tutkimuksessa politiikka nähdään
kamppailuna jakosuhteista yleisesti kannatettujen arvojen välillä
(esim. tes-neuvottelut, budjettineuvottelut). Tämä nähdään usein
eri osapuolten preferenssien yhdistämisenä, kompromissin etsimi-
senä, mutta myös preferenssien muotoilu on osa politiikkaa (ns.
deliberatiivisessa demokratiateoriassa). Siten politiikka ei ole vain
niukkuuden jakamista vaan myös niukkuuden määrittelyä. Se onko
esimerkiksi öljyä vähän, ei ole tärkeää, ellei öljyä haluta – vasta ha-
luamisen kautta syntyy niukkuuden uhka. Jonkin niukkuus on aina
poliittisesti määrittynyt. Tässä mielessä poliittisen toiminnan ydin on
kannanmuodostus kamppailutilanteessa. Tuloksena voi olla vallanja-
ko, joka voidaan eri menettelyin vahvistaa (päättöksentekijöiden va-
litseminen määrääjäksi valtiossa tai organisaatiossa), mutta vallanjako
on perusluonteeltaan aina epävarma (vallankaappauksiakin tehdään).
Vallanjako on rakenne, jolla on monia ilmiäisiä perustuslaista orga-
nisaation johtosääntöön.

Voidaan sanoa, että politiikka on ihmisyyhteisöjen perusjännite.
Ihmiset haluavat yleensä enemmän kuin on mahdollista, sillä moder-
nissa maailmassa kasvun, edistymisen ja kehittämisen näköalat nosta-
vat vaatimustasoa. Näin syntyy niukkuuden uhka, sillä muutkin ha-
luavat käyttää resursseja omaksi tai toisten hyväksi. Yksinkertaistaen
voidaan sanoa, että politiikkaa synnyttää arvostettujen tavoitteiden
ja käytettävissä olevien resurssien ristiriita monen toimijan tilantees-
sa. Poliittiseen luovuuteen kuuluu tämän jännitteen laukaiseminen
hallitusti – ainakin omasta näkökulmasta – tai sen pitäminen pii-
lossa. Politiikka mahdollisen taitona tarkoittaa jonkin ratkaisun löy-
tymistä – se on kannanmäärittelyn ja hyväksytyksi tulemisen taitoa
(kun suljemme poliittisen väkivallan ulkopuolelle). Tämä toteutuu

arvostusten tasolla päätöksenteon hetkellä. Toisinaan jopa niin, että päätöksen toteuttaminen tiedetään mahdottomaksi.

Vastaavasti voidaan esittää yksinkertaistaen, että hallintoa synnyttää parhaimpien keinojen ja käytettävissä olevien resurssien ristiriita monen toimijan tilanteessa. Niukkuuden näkökulmasta tälle jännitteelle voidaan antaa ainakin kolme tulkintaa. (1) Parhaimpia keinoja ei aina tiedetä eikä saada selville, kun siihen ei ole tarpeeksi resursseja (rahaa, aikaa, lahjakkuutta). Tätä voidaan nimittää tiedolliseksi niukkuudeksi, joka on itse asiassa lähellä Simonin (1945/1997) rajoitetun rationaalisuuden prinssiä. Sinällään rationaalisuuden rajat koskevat tietysti kaikkea inhimillistä toimintaa, myös poliittista ('meille edullisin' vaihtoehto on tiedonmuodostuskysymys poliittisesakin kannanmäärittelyssä). (2) Parhaimmat keinot tiedetään, mutta ne ovat kiellettyjä tai maksavat liikaa. Tätä voidaan nimittää poliittis-moraaliseksi niukkuudeksi. Joko poliittiset päätökset tai moraalit kieltävät tiettyihin keinoihin tukeutumisen (esim. talousrikollisuuden kitkemiseksi) – ja siksi on käytettävissä vähemmän keinoja kuin joissakin toisissa oloissa olisi mahdollista (kilpailijoilla keinovalikoima on joskus laajempi). Keinojen maksullisuus voi olla poliittisen toiminnan ulkopuolisesti määrittyvää (ainakin lyhyellä tähtäyksellä), mikäli hinnanmuodostus ei ole poliittisesti päätettävissä. Taloudellinen niukkuus voidaan nähdä joko itsenäisenä markkinoista johtuvana tekijänä tai poliittis-moraaliseen niukkuuteen kytkeytyvänä. (3) Keinojen osaamisessa on eroja ihmisten kesken, koska ihmisten välillä vallitsee kyky- ja motivaatioeroja. Tämä on osaamisen niukkuutta, joka voi siis olla myös osaamisen halun niukkuutta.

Hallinnollisen toimijan näkökulmasta nämä niukkuudet johtavat tylyyn lopputulokseen. On yritettävä pärjätä annetuilla voimavaroilla. Hallinnollisen toimijan luovuus on siinä, millaisilla yhdistelmillä ja uusilla ratkaisuilla voidaan edetä annettujen tavoitteiden suuntaan mahdollisimman tehokkaasti annettuja rajoja rikkomatta. Hallinnollisen toiminnan tulokset eivät ole vain siirtymiä arvostuksissa, vaan edellyttävät usein sekä luonnon että yhteiskunnan faktuaalisten säännönmukaisuuksien hyödyntämistä, tekojen onnistumista

'faktojen maailmassa'. Faktalla tarkoitan myös arvostusten esiintymistä ja sen säännönmukaisuutta. Rationaalisessa tarkastelussa voidaan yrittää täsmentää optimointiongelmia ja ratkaista niitä erilaisin kalkyylein, mutta hallinnollinenkin toiminta on lopulta inhimillistä toimintaa, jonka moniselitteisyyden johdosta tekniset ongelmanmäärittelyt ja laskentatulokset eivät kaikkia vakuuta. Hallinnollinen toiminta saa rakenneasunsa toimivallanjakona ja työnjakona, mutta tästä rakenteesta osa kuuluu poliittisesti määrittyvään vallanjakoon ja osa normatiivisen vaikuttamisen ja työn (ks. alla) organisoitumiseen. Hallinto mahdollisen taitona on oikeiden faktojen löytämistä ja käyttämistä päätösten toteuttamispaineen ja rajoitusten oloissa.

Sekä politiikkaa että hallintoa voidaan vielä täsmentää toiminnan näkökulmasta tarkastelemalla niitä tavoitteiden ja resurssien sekä normien kannalta. Tavoitteiden ja resurssien keskinäisyhteys viittaa hallinnollisen toiminnan faktuaaliseen puoleen, jossa onnistuminen riippuu oikeiden keinojen käyttämisestä suhteessa kulloisiinkin tavoitteisiin. Resurssit viittaavat keinopuolen faktuaalisiin mahdollisuuksiin, välineisiin. Välineet eivät ole toimijan omien uskomusten varassa, kuten keinot. Esimerkiksi vasara on keino suhteessa tavoitteeseen, mutta väline suhteessa todellisuuteen. Tavoite ja keino ovat läsnä vain teon tekijän ajattelussa, kun taas välineet ovat olemassa 'omasta puolestaan' joko osana luonnontodellisuutta tai psykososiaalista todellisuutta – ja tuon todellisuussuhteen kautta syntyy myös välineiden vaikutusvoima. Aineellisten välineiden (työkalut, koneet, käsitellyt materiaalit ym.) lisäksi välineitä ovat ei-aineelliset välineet, jotka ovat bioottisia (kasvit, eläimet, ihmisruumiin puhekyky ja lihasvoima ym.) tai psykososiaalisia (kielitaito, karisma, sopimus, perine, valta, raha, tieto, kalenteriaika, asenteet, ideologiat ym.). Sosiaaliset välineet ovat esineellistyneitä: ne ovat olemassa yksittäisestä toimijasta huolimatta (esim. suomenkieli tai perinne). Välineet voivat olla eri tavoin valmiita tai välillisiä suhteessa tekoihin, joita pitää tehdä. Esimerkiksi rahalla voidaan palkata henkilöitä kehittymään tehtäviinsä. Taikka tietty toimintatapa tulee yhteisössä faktuaalisesti sallituksi ja toimii siten resurssina (esim. kiinteistön omistaminen, jous-

tava työaika). Erilaisista välineistä muodostuvat resurssit ovat kuin lähde, josta voi yhä uudelleen ammentaa käyttöönsä kaikkea siellä olevaa (vrt. re-source, voima-vara), mutta kuluviin resurssien osalta ei tietenkään loputtomasti. Myös normit ovat välineitä, jos ne ovat voimassa, ts. jos niihin voidaan vedota jossakin yhteisössä ja saada siten suunnitellulle teolle oikeutus. Normeja voidaan kuitenkin myös tietoisesti luoda ja pyrkiä vahvistamaan niin, että niihin uskottaisiin tai ainakin noudatettaisiin käyttäytymisen tasolla. Normit viittaavat poliittisen ja hallinnollisen toiminnan arvopuoleen sekä sitovuuden luomiseen. Normit ymmärretään tässä sosiaalisiksi normeiksi siinä mielessä, että ne puuttuvat ihmistenvälisiin suhteisiin: määrittelevät niiden suotavuutta ja sallittavuutta. Resursseina normit eivät kulu (paitsi toisinaan vanhenevat samassa mielessä kuin muoti). Normit vaikuttavat siihen, mitä tavoitteita ja välineitä toiminnassa käytetään ja mitä arvostetaan ja mihin uskotaan.

Sekä poliittinen että hallinnollinen toiminta voidaan ymmärtää vain, jos niitä tarkastellaan suhteessa siihen toimintaan, johon nähdessä ne yrittävät vaikuttaa – nimittäkäämme sitä kohdetoiminnaksi. Puhumme jatkossa metaforisesti poliittisesta toiminnasta ensimmäisen asteen toimintana, hallinnollisesta toiminnasta toisen asteen toimintana ja kohdetoiminnasta kolmannen asteen toimintana.

Tavoitteiden ja resurssien näkökulma

Politiikka on länsimaisessa kulttuurissa tavoitteiden luomista, jotta jokin X muuttuisi paremmaksi joko poliittisen toimijan itsensä ja/ tai joidenkin muiden kannalta. Olennaista on, että nämä tavoitteet tai niiden toteuttamisen vaikutukset koskevat kaikkien ihmisten toimintaa (ja myös politiikkojen itsensä, jos heille ei anneta erivapauksia). Poliittisen toiminnan kohdetoiminta on siis sosiaalista toimintaa (esim. luonnonsuojelu, ihmisoikeuksien toteutuminen). Poliittisia tavoitteita voidaan perustella paitsi etunäkökohdilla myös oikeudenmukaisuudella

(kenelle?). Tähän liittyvät myös eri näkemykset hyvästä politiikasta. Olennaista on, että poliittiselta tavoitteelta vaaditaan hyväksyttävyyttä ainakin sen muodostamishetkellä siinä toimijajoukossa, jonka eri näkemykset on vastarintamahdollisuuden johdosta otettava huomioon. Poliittisten tavoitteiden muodostaminen on siten suostumuksen (consent) etsintää. Itse asiassa tavoitteen substantiaalisen sisällön luominen yhdistyy ko. tavoitteen kannatusresurssien luomiseen etsimällä suostumusta päätöksen vaikutuspiiriin joutuvilta. Riittävät kannatusresurssit mahdollistavat vallan saamisen siinä poliittisessa järjestelmässä, missä kulloinkin toimitaan. Vallan saaminen voidaan nähdä itsetarkoituksena, jolloin tavoitteiden oikeudenmukaisuusargumentit esitetään vain valtaseman valloittamiseksi – tai sitten välinearvona, jolla noita tavoitteita edistetään. Edellisessä tapauksessa puhutaan usein hallitsemista (valta on 'makeaa'; tätä ei juuri tunnusteta), jälkimmäisessä tapauksessa eräällä tavalla 'aidosta' politiikasta (vrt. Palonen 1984). Kannatusresurssien kautta toteutuva vallan saaminen mahdollistaa myös muiden resurssien allokoimisen luvattujen tavoitteiden toteuttamiseen. Tämä edellyttää sekä tulo- että menobudjetin muodostamista.

Tavoitteiden toteuttaminen edellyttää tavoitenormien ja resurssinormien vahvistamista erilaisille toimintaohjelmille ja linjanvedoille (policy), mikä tarkoittaa samalla näiden päätösten määräämistä muiden toimeenpantaviksi ja noudatettaviksi, sillä poliittinen toiminta ei ensimmäisen asteen toimintana vie asioita toteutuksen tasolle. Kannatusresurssien ajatellaan luovan näille päätöksille normatiivisen oikeutuksen eli kyse ei oikeastaan ole määräämisestä. Joissakin tapauksissa ko. päätökset voivat olla silti vastoin lakia tai moraalialia (esim. vaalituki puolueelle tai uskonlahkon omat normit) tai kansainvälisiä sopimuksia (esim. ympäristönormit). Poliittiselle toiminnalle riittää normatiivinen oikeutus, jonka kiistäminen ei aiheuta liian suurta uhkaa omalle vallalle. Kansainvälistyvissä ja regionalisoituvassa maailmassa oikeutuksen luovan yhteisön rajat ovat häilyvät – mutta entistä laajemmat.

Hallinto on länsimaaisessa kulttuurissa annettujen tavoitteiden ja resurssien yhdistämistä mahdollisimman tehokkaasti (tuottavas-

ti, taloudellisesti, vaikuttavasti) sekä laillisesti ja eettisesti. Tämä on samalla hyvän hallinnon määritelmä. Tavoitteiden ja resurssien yhdistäminen tai ainakin niiden vaikutukset koskevat muita, hallinnollisen toiminnan kohteena olevia toimijoita eli kolmannen asteen toimijoita (esim. organisaation tuotannollisen työn tekijöitä taikka kansalaisia tai kuntalaisia yksilöinä, ryhminä – tai organisaatioina), sillä hallinto ei ole olemassa itseään varten. Näiden toimijoiden toiminta on hallinnon kohdetoimintaa. Hallinnollinen toiminta pyrkii siis vaikuttamaan muiden ihmisten tavoitteisiin ja tapaan käyttää resursseja. Annetut tavoitteet tarkoittavat, että hallinnollinen toimija ei muuta poliittista päätöstä. Erilaisessa tarkastustoiminnassa puhtaankin toimeksiannonmukaisuudesta, päätöstenmukaisuudesta tai tarkoituksenmukaisuudesta (ehkä joskus myös asianmukaisuudesta), kun viitataan tähän ajatukseen. Hallinnollisen toimijan on aina löydettävä tällainen oikeutus toiminnalleen. Usein se voi olla varsin yleinenkin päätös. Tämäkin on osa hallinnollista luovuutta. Myös uusien poliittisten päätösten valmistelu nojaa toimeksiantoon, rajoihin jotka tulevat organisaatiotasolla ylempien tahojen linjausten tai yksikköjen organisaationormeilla vahvistettujen tehtävien rajojen kautta. Hallinnollisena toimintana poliittisten päätösten valmistelu edellyttää oikeutta valmistella noita päätöksiä. Valmistelu on siten annetulla vaihteluvälillä olevien uusien tavoitteiden ja uusien resurssien määrittelyä ja tavoitteiden toteuttamismuotojen suunnittelua. Hallinnolliselle valmistelulle on olemassa ulkoiset tavoite- ja resurssirajat, ei mandaattia kaikkiin mahdollisiin asioihin. Se menisi jo suvereniteetin ja siten politiikan puolelle.

Tehokkuusaspektissakin on monia puolia. Periaatteessa tehokkuusaste määräytyy tavoitetasosta ja käytettävissä olevien resurssien määrästä ja laadusta. On mahdollista, että tavoitetaso on matala suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin, minkä vuoksi toteutuva tehokkuustasokin on matala. Diktatorisissa järjestelmissä tämä voi olla yleisempää kuin demokratioissa, joissa tavoitteita on paljon ja eri tavoitteiden taakse syntyy avoimen kilpailevia kannatusresursseja. Tehokkuus voi olla joskus toissijainen kriteeri suhteessa toiminnan

onnistumiselle. Esimerkiksi taistelu terrorismia vastaan saa jossakin tilanteessa maksaa 'mitä tahansa', koska yllättävä turvattomuus ajaa muiden tavoitteiden ohi. Toisaalta esimerkiksi itsenäisyyden ja ole-massaolon puolesta taisteleva (koskee se valtiota tai esimerkiksi yritys- tai puolueorganisaatiota) voidaan tehdä tuloksien näkökul-masta tehokkaammin tai tehottomammin, vaikka lisäresursseja hel-posti saataisiinkin muiden haluttujen tavoitteiden kustannuksella. Tehokkuudessa onkin panosten ja suoritteiden suhteen näkökulma (tuottavuus, taloudellisuus) sekä panosten ja suoritteiden vaikutuk-sista syntyvien tulosten näkökulma (vaikuttavuus). Tehokkuuden luonne hyvän hallinnon kriteerinä riippuu laajemmasta hallitsemisen kulttuurista.

Hallinnollisen toiminnan lainmukaisuus kytkeytyy siihen, et-tä hallinnollinen toiminta ei kyseenalaista sitä yhteisöllistä oikeus-järjestystä, jonka tulos se itse on. Tämä voi tarkoittaa ryhmää, or-ganisaatiota, kuntaa, valtiota, valtioiden yhteenliittymää. Kaikissa näissä on ko. systeemitasolle ominaista hallinnollista toimintaa, jo-ta säädellään erilaisin oikeusnormein. Poliittisen toiminnan kautta syntyvät yhteiskunnallisen järjestyksen yleisperiaatteet. Ja poliittisen toiminnan kautta syntyvää valtarakennetta, asemavaltaa, tarvitaan näiden periaatteiden vahvistamiseen normeiksi ja niiden hyväksymi-sen tuottamiseen (joskus erityisin menettelyin, kuten vaaleilla ja lakia säättämällä, joskus vahvimman oikeudella). Hallinnollinen toiminta ylläpitää ja valvoo näitä järjestyksen yleisperiaatteita. Vapaudella, va-rallisuudella ja oikeudenmukaisuudella on aina suhde yhteiskunnalli-seen järjestykseen. Tämä vaihtelee kulttuureittain. Organisaatiotason norminanto nojaa yhteiskuntatason norminantoon, joka taas nojaa nykyään joiltakin osin kansainvälisiin sopimuksiin. Ryhmätason norminanto voi poiketa näistä paljonkin (esim. rikollisliigassa), mut-ta kullakin tasolla hallinnollisen toiminnan peruslogiikka on sama: järjestyksen luovat normit otetaan annettuina. Weber (1922/1978) on rationaalis-legaalis hallitsemistavan käsitteellään kuvaillut län-simaisen yhteiskunnallisen järjestyksen perusteita, joissa oikeusvaltio ja lakiin perustuva hallitseminen ovat keskeisiä niin valtiotasolla kuin

organisaatiotasolla. Tässä ympäristössä syntyy myös puhtaan hallinnon idea ja sen erilaisia toteutumismuotoja. Hallinnollinen toiminta tässä artikkelissa on juuri tuon idean mukaista toimintaa. Hallinnollisen teon tekijä pystyy kuitenkin tekemään myös poliittisia tekoja (ja muunkinlaisia tekoja), joten tekojen lajia ei tule sotkea tekojen tekijöihin, joiden kyky ja toimintamahdollisuudet riittävät yleensä hyvin monenlajisiin tekoihin.

Hallinnollisen toiminnan eettisyys kytkeytyy yhteiskunnallisen järjestyksen siihen alueeseen, joka ei ole asemavaltaan nojaavan lailisen norminannon alueella. Etiikka ei liity toiminnan aktuaaliseen hyväksymiseen vaan hyväksyttävyyteen. Laki voi olla vastoin perusteltua eettistä näkemystä, mikä voi oikeuttaa kansalaistottelemattomuuteen. Lainmukainen päätöskin voi olla joskus tilannetekijät huomioon ottaen epäeettinen. Hallinnollisen toiminnan luonteeseen kuuluu tietynlajisten eettisten ongelmien ratkaisu, sillä hallinnollinen toimija toimii toisen asteen toimijana omalajisessa asemassa, jossa on otettava huomioon poliittiset päätökset, lainmukaisuus ja organisaatiotason normit (ensimmäisen asteen toiminta) sekä oman toiminnan vaikutukset seuraavan tason toimijoihin (organisaation työntekijät sekä julkisessa kontekstissa kansalaiset ja kuntalaiset; ts. kolmannen asteen toiminta). Tyypillisesti hallinnollisen toiminnan etiikka liitetään virkamiesetiikkaan, mutta julkisen ja yksityisen sekoituttua voidaan nykyään puhua myös yleisemmin organisaatioetiikasta, jonka sisään luetaan myös liikemiesetiikka – samoin erilaiset työn etiikat, kuten professioetiikat (esim. lääkärin etiikka, tieteen etiikka), ja lopulta vallan, politiikan etiikka. Hallinnollisen toiminnan eettisyyden ilmenemismuodot vaihtelevat paljon toiminnan substanssin mukaan, mutta niitä yhdistää toiminta 'ylempien' ja 'alempien' välissä – on toiminnan substanssi ja siihen liittyvä 'työn' tai 'yhteiskunnallisen normin' etiikka mikä tahansa (ks. tästä alla).

Kun tavoitteet ja resurssit viittaavat toiminnan faktuaaliseen puoleen, normit viittaavat sitovuuteen, joka voi olla erityisin menettelyin vahvistettua tai vain yhteisössä argumentoitua. Tavoitteiden ja resurssien määrittely vaikuttaa toimintaan paljon suuremmin kuin

yleisten toiminnassa noudatettavien normien määrittely ja sitovuuden luominen. Itse asiassa yllä jo esitetty hyvän hallinnon määritelmä sisältää normatiivisen puolen. Hyvä hallinto ei ole vain tehokasta (ja faktoihin nojautumisen johdosta siis myös tuloksellista), vaan myös normatiivisesti oikeutettua: toimeksiannonmukaista, laillista ja eettistä. Nämä kolme normatiivista ulottuvuutta viittaavat kolmenlaisiin normikokoelmiin. Toimeksiannonmukaisuus käytännössä siihen, miten hallinnollisen toiminnan ja poliittisen toiminnan suhde on järjestetty. Vaikka hallinnollinen toiminta jo itsessään on siis normatiivisuuden säätelystä, hallinnollinen toiminta voi myös kohdistua sosiaalisiin normeihin ja käyttää niitä välineenään. Tätäkin puolta on ensin tarkasteltava poliittisen toiminnan kautta.

Normien näkökulma

Kun normit ovat poliittisen toiminnan kohteena, kyse on normien muodostamisesta, kannattamisesta ja antamisesta (vahvistamisesta) vallan avulla. Vahvistettujen normin noudattaminen koskee kaikkia poliittisen toiminnan kohteena olevia toimijoita. Poliittisen toiminnan kohdetoimintana on tällöin normatiivinen ajattelu ja siihen perustuva käyttäytyminen. Normi voi ensinnäkin koskea inhimillisen toiminnan vapauspiiriä, vapauden rajoja. Tällöin ei määritellä sitä, mitä täytyy tehdä vaan annetaan tiettyä toimintaa koskevia sääntöjä, jos joku tuohon toimintaan ryhtyisi (esim. liikennesääntöjen noudattaminen, jos haluaa liikkua julkisella kulkuväylällä; matkustusluvan hakeminen esimieheltä, jos haluaa matkustaa; jääkiekon pelisääntöjen noudattaminen, jos haluaa pelata ko. peliä tai toimia siinä erotuomarina). Toiseksi, normi voi koskea suoraan johonkin toimintaan ryhtymistä. Tällöin tulemme tavoitteiden ja resurssien määrittelyn alueelle, joka jo oli edellä esillä. Normien näkökulma täsmentää tuota aluetta. Sosiaaliseen toimintaan ryhtyminen kattaa tietenkin hyvin monia toiminnan tyyppejä (esim. tervehtiminen, urheilu, taidenäyttelyssä käyminen, opetus, tavaroiden

tai palvelujen valmistus). Siltä osin kuin tämä toiminta on luonteeltaan tuotannollista, voidaan puhua suoritteiden valmistamisesta (usein tämä edellyttää monien toimijoiden saman tavoitteen suuntaisesti koordinoituja osatekoja, ts. kollektiivista toimintaa). Normi voi tosin koskea vain suoritteen hyvyyskriteereitä. Silloin kyse on valmistavan toiminnan vapauspiirin rajaamisesta (esim. tuoteturvallisuusnormia N noudatettava, jos haluaa valmistaa normin säätelyalaan kuuluvia tuotteita). Normi voi tarkoittaa myös velvoitetta jonkin suoritteen valmistamiseen ryhtymiseen. Tällöin normi tarkoittaa valmistuspäätöstä. Normien näkökulman avulla saamme siis esiin vapauspiirin rajoittamisen, joka on laadullisesti eri näkökulma kuin sen päättäminen, mitä tavoitteita on milläkin resursseilla tavoiteltava. Silti jälkimmäinenkin on normien vaikutuspiirissä: mitä kaikkea on otettava huomioon, silloin kun tiettyjä tavoitteita tavoitellaan tietyillä resursseilla (esim. ihmisten tiedoilla ja taidoilla, rahalla, luonnonmateriaaleilla).

Normien sitovuuden syntyminen vallan avulla saa hyvin monia muotoja, kun sitä tarkastellaan vaihteluvälillä valtioiden ja organisaatioiden kansainvälisistä suhteista aina epävirallisen ryhmien toimintaan asti. Valta voi olla erityisin menettelyin tietyille tahoille vahvistettua valtaa (esim. viranomaisia, yrityksiä, yhdistyksiä, säätiöitä ja osuuskuntia koskevat oikeusnormit) tai johtajuuteen (leadership) tai johtamisen sanktiomahdollisuuteen (management) nojaavaa ryhmätason valtaa (esim. tiimityössä, joukkueurheilussa, rikollisjengissä tai terroristiryhmässä). Vain osa vallankäytöstä nojaa vallan kohteena olevien suostumukseen (consent). Tuollaista valtaa pidetään yleensä legitiiminä. Vallan käsite on kuitenkin hyvin moni-ilmeinen (esim. voiko valta olla eettisesti oikein, vaikka vallan kohteeksi suostuukin; latentit valtarakenteet; vrt. Lukes 2005), minkä vuoksi vallan kautta syntyvän sitovuuden luonnekin on hyvin vaihteleva. Tyypillisesti sitovuudella on kuitenkin aina kaksi lajia: (1) noudattaminen vain käyttäytymisen tasolla (rangaistuksen pelossa) ja (2) normin pitäminen hyväksyttävänä. Konventionmukainen normin noudattaminen kielenkäytön ja käyttäytymisen tasolla vastaa kulttuurista tapaa, jo-

hon toimija ei useinkaan muodosta suhdetta tietoisesti. Sen valtasuhdeluonteeseen pohtiminen on osa valtateoreettista tutkimusta.

Sitovien normien antaminen vallan avulla nostaa esille kysymyksen vastuunalaisuudesta (accountability). Kenelle poliittiset toimijat ovat vastuussa näistä toimistaan? Vastaaminen edellyttää poliittisen yhteisön rajojen ja siihen kuuluvien toimijoiden määrittelyä. Keistä muodostuu 'me'? Samaan asiaan kytkeytyy suvereniteetin käsite. Suvereeni toimija vastaa toimistaan vain itselleen, koska hänellä on itsemääräämisoikeus – hän on 'täysin itsenäinen' (kun muut suvereenit tämän tunnustavat). Tavanomaisimmin suvereniteetti kytketään kansallisvaltioon ja demokratiassa kansaan. Lähtökohtaisesti siis kansallisvaltionmuotoinen poliittinen yhteisö on vastuussa itselleen sen sisällä annetuista sitovista normeista. Globalisoituvassa maailmassa on tosin havaittu, että yksittäiset valtiot eivät olekaan keskinäisten riippuvuuksiensa myötä suvereenia toimijoita. Suvereenius kuuluisi pikemminkin globaalille poliittiselle yhteisölle. Kun koko yhteisö ei osallistu sitovien normien muodostamiseen 'tässä ja nyt', on kansallisvaltiosalla syntynyt erilaisia perustuslakeja täsmentämään sitovien normien antamisen ja sitä koskevan luottamuksen koetteluun tapoja, jotka nojaavat representaation ideaan.

Sitovien normien myötä (ja muistakin syistä) syntyy myös edellä puheena ollut yhteiskunnallinen järjestys. Organisaatiotasolla toimitaan poliittisen yhteisön sisäisen yhteiskunnallisen järjestyksen piirissä. Yhteisön eri organisaatioille antamien toimintavapauksien sisällä myös organisaatioissa muodostetaan ja annetaan sitovuusasteeltaan erilaisia normeja. Yksittäistä formaalia (virallisten normien mukaista) organisaatiota ei kuitenkaan nähdä suvereenina toimijana (ellei esim. parlamenttia tarkastella organisaationa). Siten organisaation rajattu mahdollisuus toimijoita koskevien normien antamiseen tekee organisaatiosta poliittisen yhteisön tasolla hallinnollisen toimijan. Tämä on selityksenä yleiselle puhetavalle, jossa organisaatiot luetaan yhteiskunnan tasolla osaksi yhteiskunnan hallintoa. Organisaatiot ovat vastuussa toiminnastaan sille yhteisölle, jonka normeja ne ovat velvollisia noudattamaan – ja vain siinä määrin, kuin nuo normit niitä

koskevat (organisaatioiden vapauspiiri, esim. poliittisen toiminnan vapauden tai elinkeinovapauden mielessä). Paikalliset itsehallinnolliset organisaatiot (kunta, maakunta tms.) ovat tämän periaatteen erityistapauksia silloin, kun ne on perustettu rajattua toimivaltaa kantaaviksi alueellisiksi poliittisiksi yhteisöiksi.

Kun normit ovat hallinnollisen toiminnan kohteena, kyse on näiden normien kannattamisesta ja noudattamisesta. Hallinnollinen toimija vähintäänkin noudattaa mutta sitoutuneimmillaan myös kannattaa näitä normeja – muuten hän ei enää ole hallinnollinen toimija. Hän vastaa saamansa toimeksiantonsa rajoissa myös siitä, että muut poliittisen yhteisön jäsenet (kolmannen asteen toimijat) saadaan vähintäänkin noudattamaan näitä normeja, mielellään myös kannattamaan. Tämä oikeus ja velvollisuus koskee yhtä hyvin vapauspiiriä koskevia yleisiä normeja kuin tiettyyn toimintaan ryhtymistä sekä tavoitteiden toteuttamista ja resurssien käyttöä koskevia normeja. Hallinnollisella toimijalla voi olla ylemmän normin nojalla oikeus tämentää annettuja normeja omin päätöksin. Tuotannollisessa toiminnassa suoritteen hyvyys määräytyy normeista, jotka poliittinen toiminta muodostaa. Hallinnollinen toiminta voi tietysti tarkoittaa suoritteiden hyvyyskriteerejä poliittisen toiminnan kautta saamallaan vallalla. Myös hallinnollisen toimijan oma valta on saatu poliittisen toiminnan asettaman valtanormin kautta. Vain näin saatu valta on hallinnolliselle toimijalle oikeutettua valtaa. Virallisissa organisaatioissa puhutaan toimivallasta ja toimivaltajaosta, kun toimivaltanormit annostelevat muiden toimintaan kohdistuvien päätösten määrää ja laatua organisaation eri toimijoille. Toimivalta on hallinnollisen toimijan resurssi, joka ei kuitenkaan vaikuta suoraan vaan vaatii hallinnolliselta toimijalta halua käyttää sitä (esim. johtamista). Tämän vallan nojalla hallinnollisella toimijalla on oikeus ja velvollisuus vaatia normien noudattamista ja puolustaa niiden kannattamista.

Suoritteet valmistetaan työn avulla. Työtoiminta ja suoritteiden ominaisuudet ovat suoritetuotannossa hallinnollisen toiminnan normatiivisen säätelyn ja valvonnan kohde. Hallinnollinen toimija on tässäkin vastuusuhteessa poliittiseen norminantajaan. Poliittinen

norminanto toteutuu vasta hallinnollisen toiminnan kautta kohde-toiminnassa, joka on tässä yhteydessä normatiivista ajattelua ja käyt-täytymistä (ts. kolmannen asteen toimintaa).

Hallinto toimii 'välissä'

Toisen asteen toimintana hallinnollinen toiminta sijoittuu ensimmäi-sen asteen toiminnan eli poliittisen toiminnan ja kolmannen asteen toiminnan eli kohdetoiminnan 'väliin' (inbetween) kaikissa hallin-non esiintymismuodoissa. Tämä välissä toimiminen on osa hallinnon identiteettiä. Tämä on pitkälti sama ajatus, jonka Dunsire (1973) on administraatio-sanan historiallisessa käsiteanalyysissään tunnetulla tavalla kiteyttänyt kahden merkityksen yhtäaikaisuuteen: palvelemi-nen (serving) ja ohjaaminen (directing). Välissä toimiminen tarkoittaa vastuusuhdetta 'ylöspäin' (accountability) suhteessa ensimmäisen asteen toimintaan ja 'alaspäin' (responsibility) suhteessa kolmannen asteen toimintaan, mutta niin, että hallinnollinen toiminta vastaa (is accountable for) ensimmäisen asteen toimijoille kolmannen asteen toimijoiden tekoihin ja normatiiviseen ajatteluun vaikuttamisesta ja (jopa) kolmannen asteen toimijoiden tekojen onnistumisesta ja normatiivisen ajattelun oikeaoppisuudesta ensimmäisen asteen toimi-joiden asettamissa rajoissa. Nämä rajat voivat koskea siis kolmannen asteen toimijoiden tekojen tavoitteita ja käytettyjä välineitä mutta myös normeja, joihin tulisi uskoa tai joiden mukaan ainakin tulisi käyttäytyä. Hallinnollisen toimijan tällaisen vastuun rajat törmäävät kolmannen asteen toimijoin vapauteen (eri säätelylähteistä syntyvään vapauspiiriin) ja ohjattavuuteen (kuinka vaikuttavia keinoja voidaan missäkin tilanteessa käyttää ja mitä niiden vaikutuksista ylipäättään tie-detään). Hallinnollisten toimijoiden yleinen tuntemus on, että he ovat vastuussa enemmänstä kuin mihin heillä on mahdollisuuksia vaikuttaa (liian vähän tai vääränlaisia välineitä). Tämä on yksi hallinnollisten emootioiden pääalueita.

Hallinnollisen toiminnan 'välitilaa' voidaan eritellä monella tasolla. Poliittisen yhteisön tasolla *hallinto toimii politiikan ja ns. kansalaisyhteiskunnan välissä* erilaisissa virallisissa poliittisissa järjestelmissä: itsehallinnollisessa kunnassa, maakunnassa tai vastaavassa, valtiossa (sekä osavaltiossa että liittovaltiossa) ja poliittisen integraation muotoilemissa järjestelmissä (esim. EU) sen mukaan, millaisia instituutionaalisia ratkaisuja (virallisia organisaatioita toimivaltasuhteineen) on luotu. Hallinnosta voidaan puhua myös regionaalisten tai globaalien järjestelmien suhteen, jos valtiolliset hallitukset ovat organisoituneet valtiollisten sopimusten perusteella joko järjestöiksi (esim. EU, YK) tai tiettyjen sopimusten aikaansaamiseksi ja toteuttamiseksi perustettujen säännöllisten kokousten muotoon (esim. aseriisuntaneuvottelut, ilmastoneuvottelut). Maailmanpolitiikan tasolla voidaan myös ajatella poliittis-taloudellisten suurvaltojen tekävän päätöksiä, jotka pienemmät valtiot ottavat annettuina – ja toimivat näin itse asiassa hallinnollisina toimijoina suhteessa omaan kansalaisyhteiskuntaan, joiltakin osin myös suhteessa globaaliin kansalaisyhteiskuntaan. Analogisesti sama tilanne voi toteutua säädellyissä regionaalisissa puitteissa (EU, Nafta) tai enemmän avoimissa puitteissa (esim. Lähi-itä), mutta mitä vähemmän alueella on yhteistä sosiaalista järjestystä, sitä vähemmän alueella on sen kattavaa hallinnollista toimintaa.

Organisaatiotasolla hallinnollinen toiminta sijoittuu myös politiikan ja kohdetoiminnan väliin. Tuotannollisissa organisaatioissa *hallinto toimii organisaatiopolitiikan ja työn välissä*. Organisaatiopolitiikalla (organizational politics) viitataan käytännössä ja etupäässä organisaation ylimmän johdon toimintaan, jolla erilaisissa valtapeleissä muodostetaan organisaation missio ja sitä toteuttavat päätökset. Organisaatiopoliittisia toimijoita voivat olla periaatteessa ketkä tahansa organisaation jäsenet, mutta myös ulkopuoliset sidosryhmät. Tuotannollisissa organisaatioissa nämä päätökset konkretisoituvat viime kädessä suoritteita koskeviksi puitepäätöksiksi, mutta koskevat myös kumppanuussuhteita, rahoitusvälineitä ym. tekijöitä, joiden valmistelu ja toteuttaminen ovat myös hallinnollisen toiminnan aluetta. Nämä organisaatiot voivat olla julkisia, puolijulkisia tai yksityisiä – ja

samalla kertaa kansainvälisiä, alueellisia tai paikallisia. Olennaista on virallinen organisaatiomuoto jonkin yhteiskunnallisen järjestyksen asettamissa rajoissa jonkin poliittisen yhteisön sisällä. Tämän ympäristön johdosta organisaatiopolitiikka sekä hallinnollinen toiminta ja työtoiminta ovat alisteisia toimintaympäristön viralliselle säätelylle. Työllä viitataan suoritteita luovaan tuotannolliseen toimintaan. Suoritteet voivat olla tavaroita, normeja, tietoa tai palveluja (näitä koskevasta jäsenyyksestä, ks. Virtanen 1996).

Monia organisaatioita voidaan analysoida suoritteita tuottavina organisaatioina, mutta joiltakin osin termi tuotannollinen sopii huonosti kuvaamaan näitä organisaatioita, esimerkiksi puolueita tai säätiöitä. Lisäksi tulevat esimerkiksi yhteiskunnalliset liikkeet tai kampanjat, joilla ei ole välttämättä oikeusnormien mukaan perustettuja virallisia organisaatiomuotoja. Esimerkiksi puolueiden toiminnassa on suoritetuotannon piirteitä (vaalikampanjan viestintätuotteet, jäsenhankinta ym.), mutta päätarkoituksena oleva laaja vaalikannatus on luonteeltaan normatiivista toimintaa, jossa puolueen ideologialle etsitään hyväksyntää, kannatusta. Puolueohjelma tai vaaliohjelma on eräänlainen normikokoelma, jolle haetaan tukea yhteiskunnallisen vaikuttamisen avulla, kuten propagandalla, yhteiskunnallisella mainonnalla ja henkilökohtaisella käännytystyöllä. Sama koskee yhteiskunnallisia liikkeitä ja kampanjoita (esim. kansainvälinen kampanja maamiinojen kieltämiseksi). Näidenkin toimintaa voidaan joiltakin osin jäsentää suoritteiden tuottamisena (mielenosoituksia, mediatempauksia, adresseja, uusia kannattajia, julkaisuja ym.). Näissä organisaatioissa tai liikkeissä 'tuotannollinen työ' on yhteiskunnallista vaikuttamista, jonka tavoitesuuntaisia tuloksia voidaan usein jäsentää myös suoritteiden määrinä tai laatuina. Tuloksellisen toiminnan aikaansaamiseksi tarvitaan näissäkin yhteyksissä 'organisaatiopolitiisia' päätöksiä sekä tuottavuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta edistävää hallinnollista toimintaa.

Ryhmätasolla hallinnollinen toiminta esiintyy vain kollektiivisen toiminnan ryhmissä, ts. ryhmissä joilla on ryhmän jäsenten tekojen yhteensovittamisen kautta toteutuva tai ainakin tavoiteltava

päämäärä. Ero yhteiskunnallisiin liikkeisiin on lähinnä määrällinen. Aiemmin ryhmätoimintaa on jäsennetty olettamalla, että ryhmän jäsenet ovat ainakin ajoittain läsnä yhdessä, tapaavat kasvokkain. Internetin myötä ryhmätoiminta on kuitenkin saanut uusia muotoja, jotka hälventävät ryhmän ja liikkeen rajaa. Olennaista on kollektiivisuus, tavoitetietoisuus ja tekojen koordinointi sen hyväksi. Ystävyysryhmissä ei esiinny hallintoa, jos ystävät eivät ole suhteessa toisiinsa jonkin kaikkien toimintaan vaikuttavan tavoitteen johdosta. Periaatteessa ystäväryhmä voi ottaa tavoitteekseen nautinnollisen yhdessäolon ja suunnitella sen toteutusmuotoja tietoisesti, mikä edellyttää sekä 'ryhmäpoliittisia' tekoja että hallinnollisia tekoja ja lopulta itse yhdessäoloakteja (esim. jokakesäinen pyöräilyretki). Myös perheiden toiminnassa tavoitteellinen toiminta vaatii päätöksentekoa, jossa vastaehdotuksiin on varauduttava (esim. kesäloman viettotapa), mutta itse perhe-elämä on sosiaalista toimintaa, jossa kollektiivinen toiminta on vain yksi osatekijä. Ryhmät toimivat laajemmassa ympäristössä, joka voi olla organisaatio tai laajempi yhteisö, mikä asettaa normatiiviset rajat (vapauspiirin ryhmätoiminnalle). Joidenkin ryhmien toiminnalle tämä ympäristö voi olla vihamielinen (esim. sissiryhmät, terroristit, rikollisliigat, parittajat, uskonlahkot). Jo suojautuminen sosiaalista ympäristöä vastaan edellyttää tuloksellisia hallinnollisia järjestelyjä, mutta pyrkiminen omiin kollektiivisiin tavoitteisiin vaatii niitä ainakin.

Hallinnollisen toiminnan välitila on siis yleinen kollektiivisen toiminnan kaikilla tasoilla ilmenevä tila, jonka jäsentämiseksi löytyy loogisesti samanrakenteinen kuvaustapa. Joku voisi sanoa, että kytkentä poliittisuuteen laajentaa politiikan käsitettä yli sille normaalisti sovitun alueen. Tämä pitää paikkansa, mutta on kuitenkin tunnettua, että politiikka liitetään arkikielessäkin tilanteisiin, joissa vallan etsiminen, ottaminen, käyttäminen ja pitäminen on läsnä. Organisaatiotutkimuksessa organisaatiopolitiikan näkökulma on yleinen, mutta liike- ja ryhmätasolla puhutaan usein johtamisesta ja johtajuudesta. Nämä aiheet ovatkin esillä seuraavaksi.

Hallinto organisaatiossa ja johtamisessa

Hallinnon suhde organisaatioon ja johtamiseen liittyy organisaation ja johtamisen käsitteiden eroihin. Hallinnon käsitteestä saadaan laajempi kuva, kun hallinnon asemaa verrataan organisaatiossa ja johtamisessa.

Keskeinen implisiittinen mutta monella tavalla alan tutkimukseen vaikuttanut ero on, että organisaatio on helpointa ymmärtää rakenteeksi, pysäytetyksi tilaksi, kun taas johtamista havainnollistaa sen käsittäminen prosessiksi, liikkeeksi. Tämä ajattelutapa tulee esiin jo siinä, että organisaatiosta puhuttaessa puhumme sen osista järjestelminä tai jakoina: suunnittelujärjestelmä, päätöksentekojärjestelmä, budjettijärjestelmä – linja-esikuntajako, toimivaltajako, työnjako. Myös organisaatiokulttuuri ajatellaan usein joistakin osista muodostuneeksi rakenteeksi (vrt. Schein 1987). Johtamista taas tarkastellaan usein vaiheittaisena etenemisenä, mitä kuvastaa perinteinen jako suunnitteluun, organisointiin, koordinointiin ja valvontaan. Motivointi, joka ei taivu vaiheeksi vaan kattaa kaikki vaiheet ja korostaa johtajuutta, on tuotu listaan mukaan ihmissuhdepainotusten vahvistumisen myötä. Poikkeuksia tietenkin on. Puhe johtamisjärjestelmästä (management system) ei ole prosessi-ilmaisu, vaan se viittaa organisaation päätöksentekoon ja toimivaltajakoon ja siinä mielessä organisaatioon rakenteena. Johtajuus (leadership) mielletään selvästi yksilöiden toteuttamaksi ja ihmisiin kohdistuvaksi, kun johtaminen (management) tuo esiin organisaatiokontekstin. Kuten tunnettua, leadership-johtaminen on aina hyväksyttyä, koska johtajalla on seuraajia. Jos vapaaehtoisia seuraajia ei ole, johtajuus loppuu siihen. Management-johtaminen voi olla hyväksyttyä mutta vastustaminenkaan ei lopeta johtamissuhdetta, koska se perustuu viralliseen asemaan organisaation toimivaltarakenteessa. Management-johtaminen toteutuu asiakirjoillakin, leadership-johtaminen ei.

Toinen keskeinen ero organisaation ja johtamisen käsitteessä on niiden erilainen suhde työhön. Organisaation käsite sisältää työtoiminnan, ts. työtehtävät ja niiden hoitamisen sekä niihin liittyvän nor-

mijärjestelmän (esim. suoritteiden laatukriteerit ja ammattietiikan), mutta johtaminen viittaa vain johtajan toimintaan taikka johtamis-funktioon jättäen suoritteita valmistavan työn tekemisen ja normien kannattamisen ja noudattamisen ulkopuolelleen. Johtamisfunktio tarkoittaa, että johtamistoiminnot voivat olla hajautettuja työntekijöille, kuten tiimeissä on ainakin tarkoitus olla. Silti itse johtamis-funktion käsite ei pidä sisällään työtoimintoja. Työnteko on johtami-sen kohde (tosin vain yksi sellainen). Johtamista ei voi ymmärtää ja selittää ottamatta huomioon johtajien suhteita työntekijöihin, mutta johtamisen käsitteeseen ei sisälly työntekijän (tuotannollisen) työn tekeminen.

Kolmas ero organisaation ja johtamisen välillä on se, että organi-saatio on yksikköjen muodostama rakenne, johtaminen taas ihmisten muodostama suhdeverkko. Jos johtaminen sijoittuu organisaatioon, tuo ihmissuhdeverkko voi noudattaa osin organisaation toimivaltara-kenteen mukaisia suhteita (esim. eri johtajapositiodien hierarkkiset suhteet), mutta organisaatiossakin johtaminen toteutuu myös infor-maalisten ihmissuhteiden kautta. Organisaatio voidaan käsittää myös toisiinsa nähden koordinoitusti toimivien prosessien yhdistelmänä, mikä tuo vaihteellisuuden ja liikkeen organisaatiokäsitykseen. Johta-misen suhdeverkko on toisaalta rakenneilmaisu, vaikka johtamista on edellä luonnehdittu pikemminkin vaiheista muodostuvana prosessi-na. Näin ollen organisaatiota ja johtamista voidaan tarkastella sekä pysäytetyn tilan eli rakenteen että liikkeen eli prosessin näkökulmas-ta, vaikka yleisimmin näkökulma lieneekin tuo yllä todettu.

Organisaatiota ja johtamista yhdistää se, että molempiin sisältyy sekä poliittisten että hallinnollisten tekojen tekeminen. Organisaati-on yhteydessä tuli jo esiin hallinnon sijoittuminen organisaatiopoli-tiikan ja työnteon väliin. Johtamisessa toteutuu sekä toisia koskevien päätösten tekeminen että niiden implementoiminen viime kädessä alempien johtajien ja työntekijöiden kautta. Johtaja tekee siis sekä poliittisia tekoja että hallinnollisia tekoja. Näin *politiikan ja hallinnon välinen raja muodostuu johtajan 'sisään'*. Jos tarkastellaan useampia johtajia hierarkkisessa rakenteessa, tullaan jo organisaation käsitteen

piiriin, sillä alempi johtaja joutuu ottamaan ylemmän linjanvedot annettuina (ollakseen johtajana alempi). Tällöin poliittiset teot ovat ylemmällä johtajalla laaja-alaisempia kuin alemmalla. Alemman johtajan johtamistoiminta on ylemmän johtajan johtamistoiminnan kohde, mikä tekee alemman johtajan johtamistoiminnasta hallintopitoisempaa. Johtaja voi siis johtaa (alempaa) johtajaa mutta myös työntekijöitä, jotka ovat vastuussa organisaation suoritteiden syntymisestä. Leadership-johtaminen saattaa rikkoa hierarkkista johtamista, mikäli management-mielessä alempi johtaja on leadership-mielessä ylempi johtaja.

Organisaatio- ja johtamiskonteksti osoittavat hallinnon riippuvuuden rakenteista, prosesseista ja kohdentumisesta ihmisiin. Hallinnon rakenteellinen olomuoto on olla osa organisaatiota. Hallinnon prosessuaalinen olomuoto on olla osa johtamista. Hallinto kytkeytyy inhimillisiin toimijoihin nimenomaan johtamisen kautta. Hallinto on siten olemassa 'kahdella tapaa' samassa mielessä kuin rakenne ja prosessi tai tila ja liike edellyttävät toisensa. Organisaatio on kuitenkin enemmän kuin hallintoa, samoin johtaminen. Jos nähdään sekä organisaatioiden että johtamisen sisältämät poliittiset teot vain annetun yhteiskunnallisen järjestyksen ylläpitämisenä, ovat organisaatio ja johtaminen myös näiden poliittisten tekojen osalta osa yhteiskunnan hallintoa. Toisinaan organisaatiot ja johtajat kuitenkin kyseenalaistavat yhteiskunnallisen järjestyksen, mikä tekee heistä poliittisia toimijoita yhteiskunnan tasolla. Samalla heidän organisaationsa voivat olla osa jotakin yhteiskunnallista liikettä ja jopa johtaa sitä (esim. ydinvoimalobbarit, vallankumouksellinen puolue, uskonnollinen lahkko, terroristiryhmä tai 'kettutyöt'). Tällöin yhteiskuntatason ja organisaatiotason poliittisuus on samantasoista: maailmaa yritetään muuttaa tai valloittaa molemmilla tasoilla yhtä aikaa.

Hallinto tieteenä

Mitä on tiede tai tieteenala, on yksi visaisimpia kysymyksiä. Näitä on pohdittu vuosisatoja, viimeksi laajamittaisimmin Thomas S. Kuhnin (1962/1975) käynnistämien keskustelujen myötä. Tieteensosiologian klassikko Robert K. Merton (1973) pitää tieteenalan tavoitteena yleisten lainalaisuuksien muotoilua, lainalaisuuksien kriittistä kyseenalaistamista niitä koskevien faktojen analysoinnin kautta, toisiinsa liittyvien faktojen kategorisointia ja luokittelua ja tutkimusyhteisön muodostumista luomaan normeja ja periaatteita, jotka edistävät alalla tehtävää tutkimusta. On helppo nähdä, että tässä määrittelyssä taustalla on nykykeskustelun kannalta usein vain yhtenä vaihtoehtona nähty, ns. nomoteettinen tieteenihanne. Lisäksi Merton pitää tieteenalan ehtona sosiaalista elementtiä: tutkimusyhteisöä. Hän onkin muotoillut tuon yhteisön eetokselle ns. CUDOS-normit (Communism, Universality, Disinterestedness, Organized skepticism), joiden normatiivisen paineen hän näkee edistävän tiedettä. Näille normeille on myöhemmin luotu vastakkaisia ja uudenlaisiakin normeja (ks. ns. jälkiakateemisesta tieteestä Ziman 1996). Kaiken lisäksi käsitys tieteenharjoituksesta ja sen kytkennöistä erilaisiin yhteiskuntapolitiikkoihin on muuttunut vahvasti Mertonin ajoista (ks. esim. jälkinormaalista tieteestä Funtowicz & Ravetz 1993 ja ns. kolmoiskierteestä Etzkowitz H. & Leydesdorff 1997). Tässä yhteydessä riittää todeta, että erilaiset jo etabloituneen tieteenharjoituksen sosiaaliset normit ovat mukana muotoilemassa uusienkin tieteenalojen muodostumista yhtä hyvin kuin tieteellisen tutkimuksen tekemistä ylipäätään. Uuden alan hyväksyttävyys muodostuu rinnastuksista vanhojen alojen käytäntöihin, jotka koskevat kaikkia tutkimuksen kognitiivisia ja sosiaalisia piirteitä.

Kuhn (1962/1975) on esittänyt joukon tutkimusparadigman syntyä kokonaisuutena luonnehtivia piirteitä: alaan erikoistuneiden lehtien perustaminen, alaan erikoistuneiden tutkimusryhmien perustaminen laajemman alan sisälle, oman aseman vaatiminen alan ope- tuksessa ja tutkimuksen organisoitumisessa (instituutit, verkostot), tiettyjen käsitteiden ja menetelmien vakiintuminen alan tutkimus-

työn pohjaksi, vertaisarvioitujen artikkelien julkaiseminen samasta alasta kiinnostuneille. Ei ole epäilystäkään, etteikö hallinnon tutkimus täyttäisi näitä yleisiä tunnusmerkkejä. Alan yliopistollisia tutkimus-ohjelmia (kandidaatti-, maisteri- ja tohtoritasolla) on satoja. Alan tieteellisiä (referee-menettelyä käyttäviä) lehtiä on keskeisien lehtitietokantojen mukaan (Web of Science, Scopus) ilman jostakin syystä niissä vain (!) yrityshallintoon luettavaa organisaatio- ja johtamistutkimustakin viitisenkymmentä (pohjana UNIFIn julkaisufoorumi-hankkeen valmisteluaineisto alamääritteenä 'public administration'; ks. hankkeen yleiskuvaus: <http://www.tsv.fi/julkaisufoorumi/kanavaluettelot.html>). Liiketaloustieteen puolelle luokiteltu organisaatio- ja johtamisalan lehtiä on suppeastikin tulkittuna parisataa (samassa aineistossa). Kaikki ei-englanninkieliset lehdet eivät sisälly luetteloihin. Koska artikkelin kohdealueena eivät ole tällaiset tiedesosiaalisen institutionalisoitumisen muodot, jätämme nämä erittelyt vain taustatiedoksi.

Lähtemättä taustoittamaan asiaa eri tieteenfilosofien näkemyksillä tieteestä (esim. Suppe 1979, Klemke ym. 1998) otan lähtökohdaksi yksinkertaisesti sen, että mitä tahansa tiedettä tai tieteenalaa varten tarvitaan tutkimuskohde, kohdetta koskevia teorioita (ei siis pelkästään yleisempiä teorioita, jotka kohdistuvat myös muihin tutkimuskohteisiin), tutkimusmenetelmiä (jotka voivat olla teoria- tai kohdespesifejä joiltakin osin) sekä (julkaistuja) tutkimustuloksia, jotka voivat olla eri suhteissa teoreettisia ja empiirisiä. Tämä on tieteenalan kognitiivinen minimimääritelmä reaalitieteelle (ei formaalille tieteelle, kuten matematiikka). Siinä ei oteta huomioon tieteen sosiaalisia olomuotoja, kuten akateemista vapautta, hallinnollista autonomiaa, erilaisia tutkimuksen rahoitusmääriä ja -tapoja, yliopistollisia oppiainetarkoituksia ja niihin liittyviä henkilöstömääriä, koulutusohjelmia tai laitospuitteita taikka tutkijoiden järjestäytymistä tieteelliseksi seuraksi tai ammattiyhdistyksiksi eikä itse tutkimusprosessia julkaisujen vertaisarviointineen kaikkineen. Tieteen määritelmässä kognitiiviset ja sosiaaliset tekijät viittaavat tyypillisesti toisiinsa (ks. esim. Niiniluoto 1984, 19–32).

Tutkimusmenetelmien osalta lähden siitä, että ihmistieteellisen tutkimuksen piirissä voidaan käyttää samoja tutkimusstrategioita (ta-
paustutkimus, survey, tieteellinen koe, arviointitutkimus, etnometodologinen tutkimus, semioottinen tutkimus, teoreettinen tutkimus jne.) sekä kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tutkimuksen tekniikoita (aineistoon keruun ja analyysin tekniikat). Jos hallintotieteellisen tutkimuskohteen luonne vaatii tässä suhteessa jotakin erityistä, se on pikemminkin poikkeus kuin sääntö eikä siten johda omalajisen hallintotieteellisen metodologian tarpeeseen, sillä hallintotiedehän on ihmistiede. Tätä ei ole valitettavasti mahdollista laajemmin perustella tässä yhteydessä.

Seuraavassa tarkastellaan lähinnä tutkimuskohdetta sekä teorioita. Tässä yhteydessä on tarpeen myös lyhyesti käsitellä erityyppisten tutkimuslajien kytkeytyminen hallintotieteeseen, sillä hallintotieteen luonne perustutkimuksena vs. soveltavana tutkimuksena kytketään usein hallintotieteen identiteettiin.

Tutkimusalue, tieteenala, tutkimuskohde

Tieteenalan ja tutkimusalueen suhde on yhä epäselvempi, kun tutkimus monitieteistyy (vrt. ympäristötutkimus, Eurooppa-tutkimus, naistutkimus, tieteentutkimus, korkeakoulututkimus, organisaatiokäyttäytymisen tutkimus). Varsin monien tieteellisten lehtien toimituspolitiikkaakin luonnehtii nykyään monitieteisyys (pyydetään X:ää koskevia käsikirjoituksia monien tieteenalojen edustajilta). Tutkimusalue voidaan toki periaatteessa määritellä tutkimuskohteiden mukaan ja jättää tieteenalat lähestymistapojen asemaan. Ongelmaksi tulee kuitenkin tutkimuskohteen jäsentämistapa: arkikäsitteiden avulla (usein samalla vallitseva instituutiotyypittely) vai tieteellisten käsitteiden avulla (edellyttävät taustateorian, minkä vuoksi tutkittava kohde onkin jo samalla teorian 'mukainen')? Jo tutkimuskohteiden määrittely kytkee mukaan tieteen kielen käsittämistavan. Tieteen kielen kaksitasoteorian mukaan (ks. Niiniluoto 1980) on olemassa teoreettisia termejä, joilla

on korrespondenssisääntöjen mukaiset suhteet havaintotermeihin, joilla on puolestaan (tieteen kieleen kuulumattomat) semanttiset säännöt suhteessa havaintoihin. Tätä kritisoivan havaintojen teoriapitoisuusteessin mukaan (Duhem-Quine -teesi) havainnotkin edellyttävät (ei tosin välttämättä testattavaan) teoriaan nojaavia käsitteitä. Tutkimuskohteiden määrittely näyttätyy siten haastavana: niitä ei voida ilmaista informatiivisesti yleisellä havaintokielellä.

Tässä artikkelissa on lähdetty tukevasti siltä pohjalta, että hallintotieteellisen tutkimuksen edistämisen kannalta on tärkeää määritellä hallinto riittävän analyttisesti, jotta pääsemme irti arkisten instituutioiden ahtaista jäsennyksistä (hallinto on vain sitä, miksi valtion X laki sen normeissaan määrittelee). Tämä ei ole sen kummoisempaa kuin se, että fysiikan tutkimuskohteena ei ole aine, energia, avaruus ja aika arkisessa mielessä, vaan se, miten fysiikan eri teoriat nämä ymmärtävät. Siten tutkimusalue tulee lopultakin määritellyksi, ei tutkimuskohteiden arkisten kuvausten mukaan vaan sen mukaan, miten tutkijoiden aktiivisessa käytössä olevat teoriat tutkimuskohteen käsittävät. Jos 'samaa' kohdetta koskee useampi teoria ja vieläpä useammalta tieteenalalta, tutkimuskohde ei ole yksi ja sama vaan hyvin moninainen tulkintojen ja näkökulmien joukko. Tämän vuoksi ei ole ihme, jos 'samasta' kohteesta on tieteessä monia käsityksiä ja monia 'totuuksia'. Luonnontieteissä asia on ehkä yksinkertaisempi, sillä ihmistieteiden ns. kaksoishermeneutiikan katsotaan erottavan ihmistieteet luonnontieteistä (ts. sekä kohteen olemassaolo että sen tutkiminen vaativat molemmat merkityksiä ja niiden taustalla olevia käsitteitä, jotka eivät ole täsmälleen samoja). Radikaalimmat näkemykset eivät tosin pidä eroa perusteltuna (luonnon olemassaolonkin sanotaan vaativan inhimillisiä merkityksiä).

Tieteenalan kriteeriksi tulee tätä kautta lopulta joukko väittämiä, joita luonnehditaan teorioiksi ja jotka ovat jossakin suhteellisessa mielessä etäällä muiden tieteenalojen teorioista. Naturalistinen mittatikka on tässä nimenomaan tieteen kielen erilaistuminen ja sen kautta tutkimuskohteiden hienojakoistuminen, mutta yhtä hyvin jokin ala voi syntyä integroimalla muiden alojen antia uudeksi tut-

kimusalaksi (esim. tieteen tutkimus; vrt. uusien tieteenalojen synnyn mallit, Niiniluoto 2003). Tämä johtaa tutkijakunnan kasvuun, tiedollisten väittämien määrän kasvuun ja eri teemoihin kohdistuvien tutkimusjulkaisujen lukumääräiseen kasvuun. Nämä tarkoittavat samalla omien tutkimusyhteisöjen kasvua. Lopulta sosiaaliset tekijät määrittelevät volyymin ehdot, sillä tutkiminen vaatii voimavaroja ja valtaa allokoida voimavaroja tutkimustarkoituksiin. Tätä kautta minkä tahansa tieteenalan olemassaolo on lopulta sosiaalinen volyymikysymys, vaikka jossakin popperilaisessa maailma 3:ssa (Popper 1972) voitaisiinkin ajatella olevan valmiina odottamassa tukku uusia tieteenaloja, joiden emergenssiä ei tieteen sosiaalinen maailma (maailma 2) ole vielä mahdollistanut. Olisiko kaiken 'tiedesosiaalisen sähläyksen' takana lopulta tiedonalojen 'luonnollinen luokitus', jota tieteenharjoitus asymptoottisesti lähestyisi (mitä emme kuitenkaan voisi ns. vahvassa mielessä tietää mutta jota silti voitaisiin rationaalisesti arvioida)? En usko.

Tutkimusjulkaisujen näkökulmasta tieteenala on olemassa, kun 'tuohon alaan' (miten sumeasti se sitten tuleekin määritellyksi) liittyviä tutkimustuloksia on sen verran, että voidaan perustaa ko. alaan liittyviä julkaisufoorumeja (tieteellisiä lehtiä, kirjasarjoja ym.) 'riittävän monta'. Tämä on tietenkin hyvin praktinen kysymys, ja liittyy tutkimusjulkaisujen tarjontaan ja kysyntään eli lopulta tutkijayhteisön kokoon.

Hallinnon tutkimuskohteen yleisyys

Yllä on hahmotettu hallinnon käsitettä tieteellisenä käsitteenä hallinnon eri esiintymisympäristöissä sekä toisaalta tutkimusalueen, tieteenalan ja tutkimuskohteen keskinäisyhteyksiä. Hallinnollisen toiminnan esiintymisympäristössä on toki paljon eroja, mikä vaikuttaakin pohdintoihin siitä, missä mielessä hallinto voisi olla hallintotieteen yleinen ja yhteinen tutkimuskohde esiintymisympäristöstä tai 'systematasosta' (globaali, valtiollinen, organisatorinen, ryhmäperusteinen) riippumatta.

Hallinnon tutkimuksen oppihistoriassa onkin puhuttu vuoroin yleisen hallintotieteen (esim. Taylor, Fayol, W. J. Willoughby, Simon, March) ja vuoroin eri konteksteihin sovitettua hallintotieteen puolesta (etenkin julkinen vs. yrityksen hallinto, paikallis/kunnallis- vs. valtionhallinto, sektorikohtaiset hallinnot, kuten terveydenhuollon tai koulutuksen hallinto). Kysymys ei ole kuitenkaan sen vaikeampi kuin esimerkiksi politiikan tutkimuksen näkeminen yleisenä tai erityisenä tieteenalana suhteessa politiikan esiintymisympäristöihin.

Nykykeskustelussa ei ole harvinaista nähdä politiikan tutkimuksen kattavan valtioiden suvereenin päätöksenteon ja siihen kytkeytyvän 'poliittisen järjestelmän' institutionaalisen toiminnan ohella muutakin, usein kaikkea 'valtaan liittyvää' ja etenkin kansainvälisellä tasolla (vrt. Palonen 1979, erilaiset Foucault-tulkinnat, ks. esim. Dean 1999). Hallintotieteen kohteen voidaan ajatella noudattavan samaa kaavaa. Organisaatio- ja johtamistutkimus onkin ollut jo vuosikymmeniä esillä myös julkisen hallinnon ja työelämän tutkimuksessa (esim. March & Simon 1958, Thompson 1967, Argyris 1957). Organisaatioiden aikakaudesta on puhuttu jo pitkään samantasoisena kulttuurisena ilmiönä kuin kampakeraamisesta kaudesta tai rautakaudesta. Horkheimerin (1967/2008) välineellisen järjen voittokulku on nimenomaan teknologisoituneen markkinatalouden organisaatiomaailmaan sijoittuvan subjektiivisen 'keinollisen ajattelun' voittokulkua, jossa tavoitteita ei kyseenalaisteta. Kun politiikan tutkimuksessa elämismailman henkilökohtaisimmat piirteetkin (esim. sukupuoli, suhde luonnon hyödyntämiseen, terapia, työhyvinvointi, motivaatio kouluttautua – eri tavoin kyseenalaistettuina) voidaan nähdä poliittisuuden kautta, voidaan ne nähdä myös hallinnollisuuden kautta (em. esimerkkien tarkoittamat ilmiöt sosiaalisesti ja organisatorisesti ylläpidettyinä vallitsevina arvoina ja käytäntöinä, joita normalisetaan ja kehitetään 'ammattitaitoisella johtamisella').

Nimenomaan hallinnollisuuden yleisyys kaikessa kollektiivisessa toiminnassa ja sen vaikutuksissa sosiaaliseen toimintaan ja kulttuuriin perustelee omalajisen tiedonmuodostuksen näkökulman ja siten tuon näkökulman ydinkategorioita ja -ilmiöitä jäsentävän tieteenalan

olemassaoloa. Hallinnollisuuden kokemus on jokaiselle tuttu, sillä jokainen on joutunut tilanteisiin, joissa on vastuussa yksille toimijoille (vallanhaltijoille) kolmansien toimijoiden teoista – kokien samaan aikaan mielenkiintoisia haasteita ja/tai voimattomuutta. Kokemus kattaa monet kollektiivisen toiminnan kontekstit vapaa-ajassa, työssä ja yhteiskunnallisessa toiminnassa. Kun julkisen ja yksityisen sekä kansallisen ja kansainvälisen sisällöt ja muodot ovat sekoittuneet ja sekoittuvat yhä, ei julkishallinnon (Public Administration, Policy and Administration) ja yrityshallinnon (Business Management) välinen ero ole enää pyhä rajalinja, vaikka tieteellisen julkaisutoiminnan luokittelussa jako edelleen on käytössä. Organisaatio- ja johtamistutkimus ei ole enää vain yrityshallinnon tutkimusta. Tehokkuus on hallintotieteessä edelleen tärkeä teema, mutta sen liittyminen erilaisiin normatiivisiin ympäristöihin (virasto vs. yritys, sidosryhmät, vapaaehtoistyö, kansallinen vs. kansainvälinen) on vahvistanut hallintotieteen omaa näkökulmaa.

Hallintotiede ja tutkimuksen lajit

Niiniluoto (1993) jäsentää perustutkimuksen, soveltavan tutkimuksen sekä deskriptiivisen tieteen ja design-tieteen (tai suunnittelutieteen) ja kehittämistoiminnan (experimental development) oheisen taulukon (1) osoittamalla tavalla. *Perustutkimus* tähtää maailman selittämiseen ja pyrkii maksimoimaan totuutta ja informatiivisuutta, niiden painotettua yhdistelmää eli totuudenkaltaisuutta (truthlikeness). Perustutkimuksessa ei aina pystytä muodostamaan ennusteita (esim. evoluutioteoria joiltakin osin), mutta lakimuotoiset tulokset antavat mahdollisuuksia myös siihen. *Soveltava tutkimus* pyrkii muodostamaan uutta tietoa, joka on hyödyllistä jonkin inhimillisen toiminnan tuloksellisuuden näkökulmasta. Soveltavan tutkimuksen tuloksia arvioidaankin sekä episteemisten utiliteettien että praktisten utiliteettien näkökulmasta. Soveltavan tutkimuksen tuloksia tulee siten arvioida totuudenkaltaisuuden näkökulmasta, koska muutoin tulosten mukaan järjestetty

inhimillinen toiminta voi epäonnistua. Tulosten soveltaminen inhimilliseen toimintakäytäntöön voi vaatia kuitenkin tinkimään joistakin episteemisistä utlititeeteista (totuus) ja painottamaan muita, kuten yksinkertaisuutta, jotta tietoa voidaan – sen episteemiset rajoitukset tunnistaen – soveltaa riittävän tehokkaasti. Osa soveltavan tutkimuksen välineellistä arvoa on, että sen tulosten avulla voidaan ennustaa ilmiöitä, joiden tapahtuminen tai tapahtumatta jääminen on tärkeää inhimillisen toiminnan kannalta. Vaikka ilmiöitä ei kyettäisikään selittämään, kyky ennustaa on tärkeä. Toisaalta on tärkeää, että inhimillisen toiminnan avulla voidaan vaikuttaa ilmiöiden tapahtumiseen. Tämä ei onnistu kuitenkaan kaikkien ilmiöiden osalta – ja ilmiöiden manipuloitavuus kytkeytyy myös mahdollisuuteen käyttää teknologiaa, jonka kehittyminen riippuu puolestaan kyvystä hyödyntää perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen tuloksia.

Deskriptiivinen tiede		Suunnittelutiede (design science)	Teknologia Kehittämistoiminta Tieteellinen ongelmanratkaisu
Selittävä tiede Ennustava tiede	Ennustava tiede		
Perustutkimus	Soveltava tutkimus		

Taulukko 1. Tieteen, tutkimuksen ja kehittämistoiminnan keskinäissuhteita (Niiniluoto 1993, mukaillen).

Niiniluodon (1993) tarkastelussa soveltava tutkimus ei pyri pelkästään ennustavaan tietoon. Deskriptiivisen tieteen tavoittelemat selitykset ja ennustukset kertovat siitä, mitä on ollut, on nyt ja tulee olemaan. Soveltava tutkimus on kuitenkin kiinnostunut myös siitä, mitä pitäisi olla, jotta inhimillisessä toiminnassa voitaisiin saavuttaa tuloksia ja luoda toimivia järjestelmiä. Simon (1982) on luonnehtinut tämän tyyppistä tutkimusta suunnittelutieteeksi (design science). Tutkimuksen tavoitteena on jotakin, joka ei olisi olemassa ilman inhimillistä toimintaa – jotakin ’keinotekoista’ (teoksen nimi onkin ’The Scien-

ces of the Artificial’). Nämä voivat olla lääkkeitä, koneita, mittaustekniikoita, geenimuunneltuja kasveja, laintulkinnan periaatteita ja johtamismalleja. Suunnittelutiede sijoittuu Niiniluodon (1993) jäsennyksessä deskriptiivisen tieteen sekä toisaalta teknologian, kehittämistoiminnan ja tieteellisen ongelmanratkaisun väliin. Teknologialla hän tarkoittaa materiaalisten ja sosiaalisten artefaktien suunnittelua ja käyttöä. Tässä jäsennyksessä kehittämistoiminta tarkoittaa samaa kuin tieteeseen perustuva teknologia. Tuloksena olevat työkalut ja artefaktit eivät ole tosia tai epätosia, kuten tieteellisen tutkimuksen tuloksena olevat kielelliset ilmaisut, vaan enemmän tai vähemmän hyödyllisiä, kun ihmiset pyrkivät lisäämään omaa toimintavapauttaan suhteessa luontoon ja toisiin ihmisiin.

Mikä on hallintotieteen asema esitetyssä jäsennyksessä? Oman käsitykseni mukaan hallintotieteellinen tutkimus voi olla deskriptiivistä tiedettä ja suunnittelutiedettä ja näin sekä perustutkimusta että kahdenlaista soveltavaa tutkimusta. Perustutkimusta edustavat tutkimukset, joissa pyritään selittämään hallinnollisten ilmiöiden esiintymistä ja liittymistä yhteen muiden ilmiöiden kanssa – esimerkiksi teollistumisen ja rationaalis-legaalisen hallitsemistavan ja byrokratian yhteisesiintymistä (Weber 1922/1978) tai organisaatioiden rakennepiirteiden liittymistä ympäristöpiirteisiin (Lawrence & Lorsch 1967, Donaldson 2001). Tutkimuskohteena voivat tehokkuusnäkökulman lisäksi olla myös normatiiviset seikat, kuten toimeksiannot (mihin hallinnossa pyritään, miten organisaatiot syntyvät ym.) ja eettisyys (mitä arvostuksia esiintyy ym.). Tällaisten tutkimusten avulla voidaan muotoilla myös säännönmukaisuutta koskevia väitteitä, joilla voi olla ennustearvoa. Hallintotieteellinen perustutkimus voi kuitenkin nojata mihin tahansa metodologiseen suuntaukseen nomoteettisissa ja ideografisissa varianteissaan. Perustutkimuksessa tavoitellaan selitysten informatiivisuutta ja kattavuutta: tavoitteena teoria, jonka avulla voi esittää vahvoja väitteitä siitä, mistä mikäkin ilmiö johtuu (ts. sulkemalla pois myös muita selittäviä tekijöitä).

Soveltavana tutkimuksena hallintotiede voi olla apuna monien arvojen toteuttamisessa. Lähimmäksi tulevat hallinnolliset arvot, joi-

den lähde on itse hallinnon käsite. Yllä eritellyn perusteella hyvä hallinto on paitsi tehokasta (tuottavaa, taloudellista ja vaikuttavaa) myös normatiivisesti oikeutettua (toimeksiannonmukaista, laillista ja eettistä). Käytännölliset tietotarpeet liittyvät usein tehokkuuden edistämiseen päätöksenteossa (esim. millä monijäsenisten hallintoelinten sekä johtajien ja henkilöstön toimivaltarakenteella hyviä päätöksiä syntyy tehokkaasti), organisaatioiden hallinnollisissa ja tuotannollisissa rakenteissa ja prosesseissa sekä johtamisessa (etenkin vaikuttavuuden mielessä, ts. johtamisella saadaan aikaan toivottuja tuloksia suhteessa johtamiseen käytettyihin resursseihin).

Tätä puolta myös Simon (1945/1997) korostaa. Hänen mukaansa arvokysymykset kuuluvat tieteen ulkopuolelle, minkä vuoksi hallintotiede keskittyy käytännössä siihen, miten asiat saadaan tehdyiksi ja miten tehokkaasti tämä voidaan tehdä. Hallinnollisen toiminnan normatiivinen oikeutus on kuitenkin sekin tutkittavissa tieteellisesti. Seuraaviin kysymyksiin voidaan monien mielestä antaa tosiasioihin perustuva vastaus kannattamatta ao. normeja: (1) onko toimittu toimeksiannon mukaisesti eli onko päätöksiä noudatettu, (2) onko toimittu lain mukaan. Näiden kysymyksen looginen luonne on sama kuin missä hyvänsä evaluatiivisessa tutkimuksessa, jossa selvitetään, missä määrin jokin toimintakokonaisuus vastaa tavoitteitaan ja tuloksiltaan niitä kriteerejä, jotka tuolle toimintakokonaisuudelle on asetettu. Tutkimustulokset ovat tällöin tosiasiaväitteitä, ei kannanottoja joidenkin normien puolesta tai niitä vastaan. On kuitenkin evaluaatiotutkijoita (ks. esim. Cuba & Lincoln 1989), joiden mielestä tutkimustulokset eivät ole tällöin tosiasiaväitteitä vaan normatiivisia kannanottoja. Lainmukaisuuden tutkiminen menee hallinto-oikeuden eli toisen tieteenalan puolelle. Oikeusdogmatiikkasakin käsitykset jakautuvat evaluaatiotutkijoiden jakolinjan mukaan, sillä esimerkiksi Aarnion (1982) mukaan voimassa olevan oikeuden sisällön selvittäminen on auditoriokohtaista ja vaatii habermasilaisen, vallankäytöstä vapaan diskurssietiikan toteutumista (totuus voimassaolevasta oikeudesta ei 'odota' löytäjänsä tästä diskurssista riippumatta totuuden korrespondenssiteorian mielessä). Kolmas kysymys

– hallinnon eettisyys – on luonteeltaan moraalifilosofista normatiivista tutkimusta silloin, kun tarkoituksena on selvittää, mikä on hyväksyttävää hallinnollista toimintaa (esim. toimeksiantojen eettinen hyväksyttävyys, julkisen palvelun etiikka, yleisen edun käsite, puolueettomuus). Tutkimustulokset ovat tällöin tutkijan omia kannanottoja, jotka hän pyrkii perustelemaan moraalifilosofisin argumentein (vrt. etiikan perustutkimus). Kannatettujen ja vastustettujen moraalikäsitteiden empiirinen tutkiminen ei puolestaan eroa loogisesti tosiasiaväitteiden esittämisestä, ts. tulokset ovat lähtökohtaisesti riippumattomia tutkijan omista eettisistä käsityksistä.

Hallintotieteellinen organisaatio- ja johtamistutkimus lähtee usein juuri hallinnon arvoista: tehokkuudesta ja normatiivisesta oikeutuksesta. Organisaatio- ja johtamistutkimusta on kuitenkin luonnehdittu monitieteiseksi tutkimusalueeksi, jota ovat lähestyneet hallintotieteilijöiden ohella monien ihmistieteiden edustajat (esim. sosiologit, psykologit, politiikan tutkijat, taloustieteilijät, kasvatustieteilijät, antropologit). Hallintotieteellinen organisaatio- ja johtamistutkimus on siis vain yksi näkökulma organisaatioihin ja johtamiseen, mutta toisaalta hallintotieteellinen näkökulma kohdistuu organisaation ja johtamisen ydinilmiöihin: miksi organisaatiot ja johtaminen ovat olemassa sellaisina kuin ovat, miten ne suoriutuvat tehtävistään ja miten ne voisivat suoriutua paremmin. Näitä asioita tutkiessaan hallintotieteellinen organisaatio- ja johtamistutkimus käyttää muiden organisaatioita ja johtamista tutkivien tieteiden tuloksia. Hallintotieteellä on käytännössä perustutkimuksen vastuu siitä, mitä organisaatio ja johtaminen ovat tieteellisinä käsitteinä, sillä muut tieteenalat ottavat nämä käsitteet usein annettuina (esim. sosiologisessa työelämän tutkimuksessa organisaatio käsitetään vain paikkana, jossa työelämän kokemukset syntyvät ja jonka piirteiden vaihtelut selittävät kokemusten vaihtelua).

Soveltavana tutkimuksena hallintotiede tuottaa vastauksia von Wrightin (1963) teknisen normin mukaisiin tilanteisiin: jos olet tilanteessa T ja haluat A (esim. parempaa tehokkuutta), kannattaa valita vaihtoehto X vaihtoehdon Y sijasta. Tutkimustulos ei ole kan-

nanotto A:n puolesta, mutta tulokset voidaan järjestää tietoesityksinä niin, että niiden soveltaminen käytännön toimintatilanteissa on mahdollisimman helppoa. X:n ja Y:n keskinäiset edut ja haitat A:n kannalta voivat perustua perustutkimuksen tuloksiin. Niiden taustalla voi olla yleisempiä säännönmukaisuuksia, joiden jäsentäminen yksittäisiin toimintatilanteisiin vaatii kuitenkin tutkimusosaamista. Jos halutaan eettisesti parempaa hallintoa ja eettinen paremmuus on vallitsevasti määriteltä tietyllä tavalla, toimitaan jälleen teknisen normin logiikan mukaan, jos tutkitaan, millä toimenpiteillä em. tavalla määriteltä eettisyys voisi toteutua hallinnollisessa toiminnassa.

Suunnittelutieteenä hallintotiede toimii silloin, kun sen tavoitteena on kehittää uusia toimintamalleja. Itse asiassa suuri osa soveltavasta tutkimuksesta hallintotieteessä lähtee tietoisesti kehittämään joitakin malleja, artefakteja, joita ei (tutkijoiden tiedon mukaan) ole vielä ollut olemassa. Esimerkiksi uuden johtamismallin luominen on tällainen tutkimustehtävä. Suunnittelutieteellisenä toimintana hallintotiede ei tutki olemassa olleita tai olevia ilmiöitä, ellei niistä voida saada apua johonkin aiempaa parempaan artefaktiin. Paremmuuden kriteerit liittyvät tällöin hallinnon arvoihin (mitä on hyvä hallinto). Toimiva artefakti on sitä arvokkaampi, mitä enemmän siitä on hyöttyä hallinnollisessa toiminnassa. Tällaisen artefaktin pätevyyskriteeri ei ole totuus vaan hyödyllisyys. Hyödyllisyyden toteutumista voidaan kuitenkin tutkia tieteellisesti ja siitä esitetyt väitteet ovat tosiasioita, joiden totuuden aste voi vaihdella.

Hallintotiede globaalin interregnumin oloissa

Hallinnon edellytykset ja vaikutukset liittyvät edellä sanotun perusteella kiinteästi yhteiskunnalliseen järjestykseen. Viimeaikaisessa poliittisessa sosiologiassa on kuitenkin esitetty, että 'vanha järjestys' on jo mennyt mutta 'uutta järjestystä' ei ole vielä tullut. Žižekin (2010) mukaan tämä koskee sekä poliittista että taloudellista puolta liberalismista. Vanha järjestys – moderni yhteiskunnallinen järjestys – on nojannut

maantieteellisen alueen, valtion ja kansakunnan yhteisyyteen sekä konsumeristisiin markkinoihin. Mutta ”nyt ei toimi sen paremmin politiikka kuin markkinatkaan”, jos uskotaan väitteitä kiihtyvistä ekologisesta katastrofista ja sosiaalisesta eriarvoistumisesta sekä finanssikriisien toistuvuudesta, minkä edessä edustuksellinen demokratia on voimaton. Toimiiko hallinto ja voiko se edes toimia, jos ei ole suvereenia luomassa annettuja reunaehdotuksia tavoitteille ja resursseille? Toimii ja voi toimia, sillä vanhan järjestyksen kriisi on instituutioiden kriisi – ja uudenkin luominen vaatii koordinaatiota. Kollektiivinen toiminta on edelleen mahdollista ja välttämätöntä, mutta erilaista. Epästabiilien ja illegitiimien instituutioiden oloissa yhteiskunnallinen järjestys perustuu luottamuksen saarekkeisiin, joissa vaihdetaan kaikkea ’kaupaksi käyvää’ sekä uskotaan usein aidostikin virtuaalisessa maailmassa esiintyviin tilapäisismeihin. Annettua tavoitteita ja resursseja on ’poimittavaksi asti’, koska reaaliaikainen kommunikatio tuo niitä esiin maapallon mittakaavassa. Joku on ne jo vakioinut, mutta samalla ne kelluvat osin paikallisista hierarkioista irronneina niin, että normatiivisen sukulaisuuden – yhteisen identiteetin – oivaltaminen tuo ne verkostoituneimpien käyttöön. Näiden vakioiden koordinaatiovoiman kautta postmodernistisiksikin luonnehditussa maailmassa syntyy järjestys, tosin hajanainen ja varioiva mutta perheyhtäläisin sidoksin laajalle linkittyvä. Ehkäpä identiteettien rihmasto on hyvä metafora kuvaamaan interregnumin sosiaalista järjestystä, jota hallinnollinen toiminta luo ja ylläpitää globaalisti. Poliittisten sosiologian ajattelumaailmassa interregnumia voidaan pitää välivaiheena parempaa järjestystä odotellessa (näin ajattelevat ’tuhon profeetat’), mutta toisaalta myös emansipoivana tilana, jossa yritetään välttää uusia ahdasmielisiä, totalisoivia instituutioita – perustuvat ne sitten kosmopoliittisen demokratian tai uskonnollisen fanatistisen fundamentalistisiin pelastusopeihin (näin ajattelevat ’relativoivat nautiskelijat’).

Viitteet

1. Nämä 11 lehteä ovat kirjoittajien tarkoittamassa amerikkalaisessa arvointikäytännössä: *Administration and Society*, *American Review of Public Administration*, *International Journal of Public Administration*, *Journal of Policy Analysis and Management*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *National Civic Review*, *Policy Studies Journal*, *Policy Studies Review*, *Public Administration Review*, *Public Administration Quarterly*, the *Public Manager*.

Lähteet

- Aarnio, Aulis (1982). *Oikeussäännösten tulkinnasta*. Tutkimus lainopillisen perustelun rationaalisuudesta ja hyväksyttävyydestä. Helsinki: Juridica.
- Argyris, Chris (1957). *Personality and organization*. New York: Harper Collins.
- Cuba, Egon G. & Lincoln, Yvonna S. (1989). *Fourth generation evaluation*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Dean, Mitchell (1999). *Governmentality*. Power and rule in modern society. London: Sage publications.
- Donaldson, Lex (2001). *The contingency theory of organizations*. London: Sage Publications.
- Dunsire, Andrew (1973). *Administration: the word and the science*. London: Robertson.
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff I. (1997). Science policy dimensions of the triple helix of university-industry-government relations. *Science and Public Policy*, 24, 2–62.
- Funtowicz, S. & Ravetz JR. (1993). Science for the post-normal age. *Futures*, 25, 735–755.
- Giddens, Anthony (1979/1984). *Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia*. Toiminnan, rakenteen ja ristiriidan käsitteet yhteiskunta-analyysissa. Keuruu: Otava.
- Golembiewski, R. T. (1977). *Public administration as a developing discipline: Pt. 2. Organization development as one of future family of miniparadigms*. New York, NY: Marcel Dekker.
- Haque, M. Shamsul (1996). The intellectual crisis in the public administration in the current epoch of privatization. *Administration & Society*, 27(4), 510–536.
- Henry, Nicholas (2009). *Public administration and public affairs*. 11th edition. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

- Horkheimer, Max (1967/2008). *Välineellisen järjen kritiikki*. Tampere: Vastapaino.
- Klemke, E. D. & Hollinger, R. & Rudge, D. W. (Eds.) (1998). *Introductory readings in the philosophy of science*. Amherst, NY: Prometheus Books.
- Kuhn, Thomas (1975). *The structure of scientific revolutions*. Second edition, enlarged. Chicago: the University of Chicago Press. First edition 1962.
- Lan, Z., & Anders, K. K. (2000). A paradigmatic view of contemporary public administration research. An empirical test. *Administration & Society*, 32, 138–165.
- Lane, Jan-Eriks (1986). Tre dogmer i förvaltningsforskningen. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 67(2), 159–167.
- Lawrence, Paul R. & Lorsch, Jay W. (1967). *Organization and environment: managing differentiation and integration*. Boston: Graduate School of Business Administration.
- Levy, Alice (2009). The craft of bureaucratic neutrality – is the politics-administration dichotomy dead? *Public Administration Review*, 69(1), 145–147.
- Lukes, Steven (2005). *Power: a radical view*. Second edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- March, James G. & Simon, Herbert (1958). *Organizations*. John Wiley & Sons.
- Merton, R. K. (1973). *The sociology of science: Theoretical and empirical investigations*. Chicago: University of Chicago Press.
- Niiniluoto, Ilkka (1980). *Johdatus tieteenfilosofiaan*. Käsitteen- ja teorianmuodostus. Keuruu: Otava.
- Niiniluoto, Ilkka (1984). *Tiede, filosofia ja maanilmankatsomus*. Keuruu: Otava.
- Niiniluoto, Ilkka (1993). The aim and structure of applied research. *Erkenntnis* 38: 1–21.
- Niiniluoto, Ilkka (2003). Uusien tieteiden synty: kuusi mallia. Teoksessa Niiniluoto, Ilkka (toim.) Totuuden rakastaminen. Tieteenfilosofisia esseitä (s. 131–142). Keuruu: Otava.
- Palonen, Kari (1979). *Mitä on politiikka?* Luonnos politiikan tutkimuksen perusteiksi. Valtio-opin julkaisuja 36. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Palonen, Kari (1984). Normaalipolitiikan kriisi. *Genesis*, (1), 20–26.
- Palonen, Kari (2003). Poliitiikka. Teoksessa: Matti Hyvärinen ym. (toim.). Käsitteet liikkeessä: Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria (s. 467–518). Tampere: Vastapaino.
- Popper, Karl (1972). *Objective knowledge: an evolutionary approach*. Oxford: Oxford University Press.

- Raadschelders, Jos C. N. (2008). Understanding government: Four intellectual traditions in the study of public administration. *Public Administration (UK)*, 86(4), 925–949.
- Raadschelders, Jos C. N. (2010). Identity without boundaries: Public Administration's canon(s) of integration. *Administration & Society*, 42(2), 131–159.
- Rodgers, R. & Rodgers, N. (2000). Defining boundaries of Public Administration: undisciplined mongrels versus disciplined purists. *Public Administration Review*, 60, 435–445.
- Schein, Edgar (1987). *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen*. Espoo: Weilin & Göös.
- Simon, Herbert (1997). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. Fourth edition. New York: Free Press. Alkuteos 1945.
- Sorensen, Eva & Torfing, Jaboc (2009) Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234–258.
- Svara, James H. (2001). The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61 (2), 164–171.
- Suppe, Frederick (1979). *The structure of scientific theories*. Second edition. Urbana: University of Illinois Press.
- Thompson, James D. (1967). *Organizations in action. social science bases of administrative theory*. New York: McGraw-Hill.
- Vigoda, Eran (2003). Rethinking the identity of Public Administration: interdisciplinary reflections and thoughts on managerial reconstructions. *Public Administration & Management: An Interactive Journal*, 8(1), 1–22.
- Virtanen, Turo (1994). *Valta, sopiminen ja moraalisuus sosiaalisessa toiminnassa*. Sosiaalisen järjestyksen muodostaminen ja tietäminen sekä sosiaalinen yhteismitattomuus. Esimerkkinä tulosjohtaminen. Helsinki: Valtiohallinnon kehittämiskeskus.
- Virtanen, Turo (1996). *Johtamiskulttuurin muutos ja tuloksellisuus*. Esitutkimusraportti. Helsinki: valtiovarainministeriö.
- von Wright, George (1963). *Norm and action*. A logical enquiry. London: Routledge & Kegan.
- von Wright, George (1971). Niin kutsutusta käytännöllisestä päättelystä. *Sosiologia*, 8(1), 99–111.
- Waldo, Dwight (1968). Scope of the theory of public administration. *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 8, 1–26.

- Weber, Max (1978). *Economy and society*. Berkeley: University of California Press. Alkuteos 1922.
- Ziman, John (1996). "Postacademic science": constructing knowledge with networks and norms. *Science Studies*, 9(1), 67–80.
- Žižek, S. (2010). *Living in the end times*. London: Verso.
- Yang, Kaifeng & Holzer, Marc (2005). Re-approaching the politics/administration dichotomy and its impact on administrative ethics. *Public Integrity*, 7(2), 111–127.

HALLINTO- JA ORGANISAATIOTEORIOIDEN TIEDON ARKEOLOGIA: TULSIKO YKSITYISTEN JA JULKISTEN ORGANISAATIOIDEN HISTORIA KIRJOITTA UUDELLEEN?

Jari Vuori

Johdanto

Hallinto- ja organisaatiotieteet ovat eri aikakausien tuottamia tiedon konstruktioita. Sokrates väitti aikanaan, että se joka tietää, mikä on tarpeellista ja pystyy sen toimittamaan, osaa johtaa niin taloa kuin valtiotakin (Ksenofon 1960, 85). Nigro (1965, 21-22) esitti, ettei jyrkkää jakoa julkisen ja yksityisen välillä ole, vaan kaikki mitä julkinen virasto tekee on ”public business”. Julkisten ja yksityisten organisaatioiden eroja sittemmin tutkineet ovatkin löytäneet enemmän yhtäläisyyksiä kuin eroja (Boyne 2002; Rainey & Chuo 2007; Greener 2009; Vuori 2011).

Puhuttaessa organisaatio- ja hallintotieteiden diversifikaatiosta järjestelmätason terminologialla nousee esiin miltei heti omistaminen ja voitontavoittelu ”itsestään selvinä” dualismia palvelevina, erottelevina tekijöinä. Vaikka omistajuudella ei ole havaittu kiistatonta ohjausvoimaa tutkimuksellisesti yritysmaailmassakaan, uskotaan sen olevan suuren dikotomian pääkriteeri. Samalla tavoin julkiset tai yksityiset monopolit nähdään usein ”itsestään sel-

västi” kielteisinä, vaikka kukaan ei todellisuudessa ole ollut kovin innokas arvioimaan mitä tapahtuisi jos kunnalla olisi yhden vesijohtoverkon sijaan ”mobiiliverkkojen” tapaan useita kilpailevia ”vesijohtoja”.

Tarkastelen tässä hallinto- ja organisaatioteorioiden kronologisen historian kehitystä teollistumisen aikakaudesta nykyiseen tieto- ja palveluyhteiskuntaan. Michel Foucault'hon (2005, 2010) nojautuen esitetään, että hallinto- ja organisaatiotieteiden kronologinen kehityshistoria osoittaa selvästi, että kysymys niin julkisten kuin yksityisten organisaatioiden kuin johtamisenkin etuliitteistä on kulloisenkin aikakauden konstruktioita, jota uudelleen rakentavat niin organisaatioiden, poliittisen järjestelmän kuin ”näennäisintellektualismin” edustajat. Pahimmillaan tiedon alkuperästä vieraantuneet tutkijatkin rakentavat näistä kokemuksista kilpailevia suuria kertomuksia uusista hallinnan keinoista, tuntematta esiteollisen aikakauden käsityksiä niin julkisen kuin yksityisen intressin määrittelyn vaikeudesta (ks. esim. Arendt 1958; Dewey 1927; vrt. Seeck 2008, 44)).

Oppikirjoissa kuvattu hallintotieteen, liiketalouden ja organisaatioteorian historia ei ole muuttunut juuri lainkaan viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Suurin osa, sinänsä ”oikeita” klassikoiden oivalluksia toistaneista oppikirjoista, ei kyseenalaista alamme historiaa.¹ Tietysti useita klassikkoteoksia on päivitetty niin, että myös ”uudet klassikot” ovat jo saaneet paikkansa sanoa sanottavansa (ks. esim. Pugh & Dickson 2007). Näyttäisi siltä, ettei edes kriittinen organisaatiotutkimus ole vielä kyennyt riittävästi kyseenalaistamaan perusoletuksia hallinnosta, organisoinnista ja johtamisesta (ks. Alvesson ym. 2010). Luonnollisesti sen edustajat ovat terävästi osoittaneet esimerkiksi inhimillisten resurssien johtamisen ja suorituksen välisen loogis-empirististen tutkimusten puutteet: ”vähän jos ollenkaan on kiinnitetty huomiota henkilöstön työsuorituksen suoraan mittaamiseen” (Keenoy 2011, 462). Huolimatta siitä, että kriittisen organisaatiotutkimuksen älylliset juuret ovat Frankfurtin koulu-kunnassa (Scherer 2011), ei alun perin Gibson Burrellin ja Gareth Morganin ajatusta antiorganisaatioteoriasta, ole juurikaan kehitelty radikaalimpaan suuntaan: olisimmeko nykyistä tehokkaampia ilman

organisaatioita? Legge (2001) tosin on tullut lähelle tätä kysymystä kyseenalaistamalla ajatuksen siitä, että ihmisten hyvä kohtelu johtaa automaattisesti parempaan suoritukseen, mikä toisaalta herättää teoreettisen kysymyksen siitä: miksi sitten kohtelisimme ihmisiä hyvin? Kriittisen organisaatiotutkimuksen ydinviesti ihmisyyttä tuhoavista organisaatioista ei ole ehkä sittenkään pystynyt organisaatioita auttamaan ulos moderneille organisaatioille ominaista normalisoivista prosesseista. Sama pätee oletuksiimme niin julkisesta intressistä kuin julkisista ja yksityisistä organisaatioista. Ulkoistamista, julkisen ja yksityisen yhteistyötä ja kysymystä tehokkuudesta näyttäisi ohjaavan foucaultilaisittain sellaiset tiedon ja vallan yhdistelmät, jossa julkinen intressi ei ehkä vielääkään ole yhteinen tavoite, vaan vaihtokauppa (vrt. keskenään kilpailevat NGO -organisaatiot). Billisin (2010, 12) mukaan on täysin varmaa, että erityisesti hyvinvointia tuottavien organisaatioiden luonne on muuttunut täysin, koska *”the mixed economy of welfare”* on saanut pysyvästi rinnalleen hybridejä tuottavan ilmiön: *”the mixed organizations of welfare”*.

Länsimaissa viimeisen kahden vuosikymmenen aikana julkisten organisaatioiden valta on enemmän tai vähemmän paikallistunut (vrt. desentralisaatiokehitys). Erityisesti tämä ilmenee siinä, että kunnat ovat organisoineet, hallinnon alasta riippuen, palvelujaan hyvin erilaisin tavoin: joissakin maissa on korostunut ulkoistaminen, joissakin yhteistyö ja joissakin vastuu on siirretty kansalaisille itselleen. Organisaatiotutkimus, joka ei ole tunnistanut tai edes merkittävästi kehitellyt teorioita julkisista organisaatioista, on selvästi lisännyt kiinnostusta julkisten palvelujen organisointikysymyksiä kohtaan². Tämä merkitsee myös sitä, että ymmärrystä organisaatiotutkimuksesta tarvitaan yhä enemmän. Näyttäisi jopa siltä, että alkaisimme löytää perusteluita organisaatiotutkijoiden jo aikaa sitten esittämälle vaatimukselle siitä, että julkisia organisaatioita ja toimintaa tulisi tutkia organisaatioteoreettisemmin.

Julkisen ja yksityisen organisaation ongelmaa ei silti voi ratkaista näin yksinkertaisesti. Osalla taloustieteilijöistä on vahva oletus siitä, että jos julkiset organisaatiot eivät myy tuotteitaan taloudellisesti

la markkinoilla, ei julkisilla organisaatioilla voi olla kannusteita tehostaa toimintaa, vähentää kustannuksia jne. Todellisuudessa sadat vertailututkimukset tuottavat aiheesta hyvin ristiriitaisen tuloksen, mutta näyttäisi siltä, että julkisen ja yksityisen tehokkuutta ei selitä niinkään ”julkinen” tai ”yksityinen”, vaan sitä selittävät muut tekijät. Organisaatio voi konstruoida sen palveluihin uskovien asiakkaiden avulla tehokkaan kuvan. Niin ikään johtamiskulttuuri tai organisaation koko synnyttää eroja, tai sitten julkisen organisaation työntekijöiden yksityisistä poikkeava työhön sitoutuminen voi selittää eroja (ks. Savolainen 2011; Vuori 2011).

Vaikka julkisen arvon, intressin tutkimus on mielenkiintoisesti voimistunut viimeisten vuosien aikana, kysymystä julkisen ja yksityisen erosta ei ole lainkaan ratkaistu, pikemminkin päinvastoin. Erityisen mielenkiintoista olisi silti tietää, missä määrin tutkijat tiedostavat historiansa ja mitä tietoa hyödyntäen he foucaultlaisittain konstruoivat kuvaa toimivista organisaatioista tai klassikoistamme. Tämä synnyttää väistämättä kysymyksen, johon on ehkä mahdotonta saada vastausta, mutta joka kannattaa kysyä: olemmeko tiedon alkuperästä vieraantuneina konstruoimassa kilpailevia suuria kertomuksia uusista hallinnan keinoista, tuntematta esiteollisen aikakauden käsityksiä niin julkisen kuin yksityisen intressin määrittelyn vaikeudesta? Tarkastelen tätä kysymystä erityisesti kriittisesti keskeisten historiallisten kronologisten käännekohtien valossa yrittäen soveltaa Michel Foucault’n ajatusta tieteen kehityksen katkoksellisuudesta. Tämä johtaa toiseen mahdottomaan kysymykseen: onko organisaatioita ja organisoitumista koskeva tieto kehittynyt enemmän sattumanvaraisesti kulloistenkin yhteiskuntien kehitystä peilaten kuin järjestelmällisen tutkimuksen tuloksena?

Nykytietämyksemme klassikoista: mistä tulemme ja mihin olemme menossa?

Tässä esittämäni valikoiva tiivistys Foucault'n merkityksestä organisaatio- ja hallinnon tutkimukselle ei tee lainkaan oikeutta aihealueen syvällisille analyyseille – sen puolustajille ja kriitikoille. (Ks. esim. McKinley & Starkey 1998; Reed 2000). Allekirjoittanut ei ole lainkaan varma siitä, etteivätkö myös Thompsonin ja Ackroydin (1995) kritiikki siitä, että Foucaultin vallan käsitys on saanut meidät vain unohtamaan valvonnan ja vastustamisen merkityksen kapitalistisissa organisaatioissa, olisi oikeansuuntainen (ks. myös Jones 2011). On tietysti selvää, että ajatus organisatorisesta vallasta, joka konstruoituu diskurssien ”taistelussa” oikeasta totuuskäsityksestä, on luonnollisesti kiehtova (Pugh & Dickson 2007, 245). Valitsemani näkökulma ei silti hyödynnä juurikaan tätä Foucault'n valtakäsitteen kontribuutiota organisaatio- ja hallinnon tutkimukselle, vaan pikemminkin soveltaa hänen tieteenfilosofista ajatustaan sen ymmärtämisessä, miten erityisesti julkisia ja yksityisiä organisaatioita ja hallintoa koskeva apriorinen tieto ohjaa itse empiiristä tutkimusta (vrt. Parker 2009). Erityisen mielenkiintoista olisi tietää se, minkälaisen tieteellisiä merkityksiä tuottavien käytänteiden eli diskurssien ehdoilla organisaatio- ja hallinnon tutkimus tieteenalana määrittää tutkimuksellisen metodologiansa – ja missä määrin tämä on tietoista ja missä määrin tiedostamatonta (ks. Foucault 2010, 321–361).

Viime vuosina Suomessa on ilmestynyt ainakin monitieteisesti ajatellen kolme mielenkiintoista toisistaan poikkeaa oppihistoriaa tarkastelevaa teosta (Taulukko 1). Taulukossa 1 esitetty analyysi osoittaa, että organisaatiotutkimuksemme historiaa konstruoidaan edelleen esimerkiksi klassikoista ”eniten kerrottujen tarinoiden tai jopa legendojen” pohjalta. Olisiko mitenkään mahdollista ajatella kirjoittaa historiaa heidän aikakautensa ehdoilla nykyistä enemmän? Varovasti arvioiden nähdäkseni kyllä ja itse asiassa tätä on jo tehty jo hyvän aikaa, mutta jostain syystä yksikään teoksista ei ole tarttunut teemaan vakavasti (ks. esim. Barnard 1995/1936), Nyland 2000).

Tästä näyttonä on se, että keskeisiin hallinto- ja organisaatiohistorian kansainvälisiin lehtiin on viitattu niukalti, jos lainkaan. *Organisaatioteoriat* teoksesta (Harisalo 2008) ei löydy lainkaan lähteenä G. Burrellin ja G. Morganin (1979) organisaatioteorian metodologisten kysymysten keskeistä klassikkoa, mutta teoksissa *Organisaatioteoria. Klassisesta jälkimoderniin* (Peltonen 2010) ja *Johdantisopit Suomessa. Taylorismista innovaatioteorioihin* (Seeck 2008) se on ankkuroiva klassikko. Kun kaikki teokset kirjoittavat historiaa lähes samoin painotuksin myös kansainvälisissä oppikirjoissa (esim. Morgan 2006), ei tässä ollakaan kiinnostuneita edes siitä, ovatko oppikirjoissa esitetyt käsitykset sinänsä oikeita vai vääriä. Sellaisen osoittaminen olisi eräällä tapaa jopa mahdotonta, koska historiaa voidaan kirjoittaa ja kirjoitetaankin monilla eri tavoilla ja jäsenyksillä.

Mielenkiintoista on silti se, että sen enempää klassikoiden ja erityisesti historian uudelleen tulkintaan keskittyneen *Management History* -lehden julkaisuja on lähteenä vain marginaalisesti. Onko tämä sattumaa vai onko kyse siitä, että kirjoittajat eivät ole tietoisia aikaisemman historiakirjoituksen rautahäkkimäisistä riskeistä? Kaikissa teoksissa ei edes mainita kriittistä organisaatioteoriaa, joka on tietoisesti yrittänyt kirjoittaa uudelleen organisaatio- ja hallinnon tutkimuksen historiaa, vaikka itse tähän läheisesti liittyvää jälkimodernia organisaatioanalyysiä esitellään tekstissä (Harisalo 2008, 46–47). Yhdessä teoksista tämä puolestaan korostuu merkittävänä osuutena lähteistä. Yllättävää on tietysti se, että teoksessa *Organisaatioteoria. Klassisesta jälkimoderniin*, jonka kirjoittaja on liiketaloustieteen edustaja, kriittisyys yritysorganisaatioita kohtaan on suurempaan kuin hallintotieteilijän edustamassa *Organisaatioteoriat* -teoksessa.

Onko sitten julkisten tai yksityisten organisaatioiden teoria kehittely ylipäänsä tarkoituksenmukaista? Kuten tiedämme julkisen arvon (public value) avulla on jo vuosia yritetty luoda julkisten organisaatioiden teoriaa (ks. esim. Moore 1995; Bozeman 2007; Benington & Moore 2011). Kysymys on yhä olennaisempi, koska julkisten ja yksityisten hyödykkeiden rajatkin ovat vain jatkuvasti hämärtyneet.

Taulukko 1. Tiedon alkuperä kolmen oppikirjan lähdeviitteissä.

	Tuomo Pelttonen (2010). Organisaatioteoriat. Klassisesta jälkimoder – niin. 246 s.	Hannele Seeck (2008). Johtamisopit Suomes- sa. Taylorismista inno- vaatioteorioihin. 395 s.	Risto Harisalo (2010). Organisaatioteoria. 332 s.
Lähteet	212	599	275
Klassikot*	63	102	107
Organisaatiohistoria	3	2	0
Kriittinen teoria	28	5	0

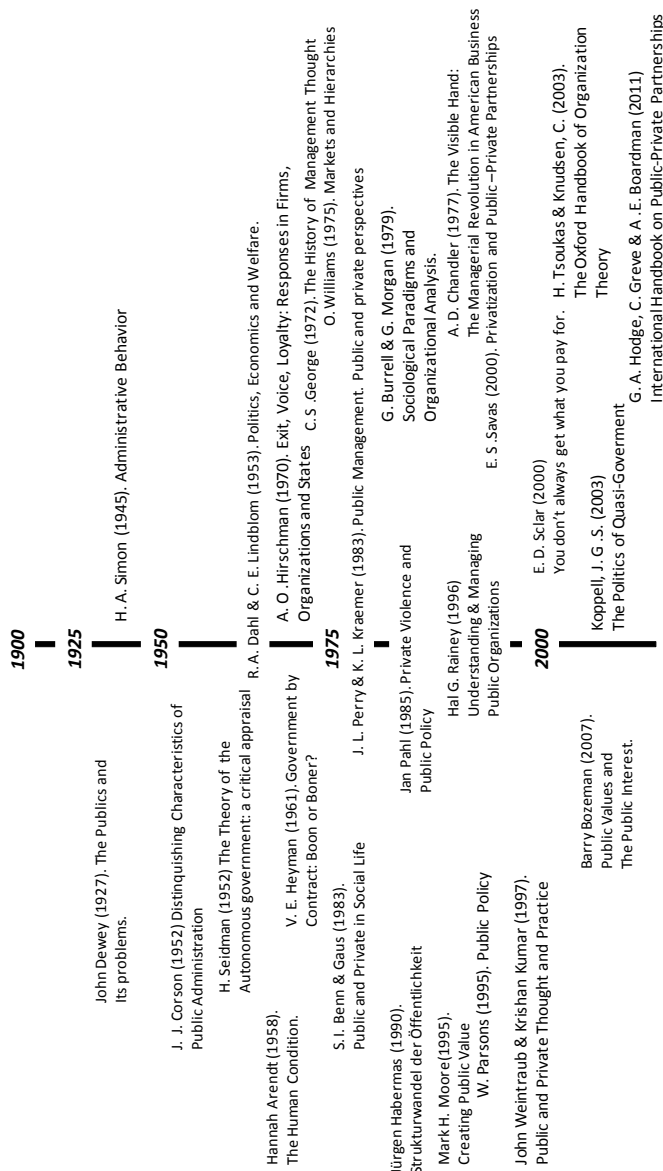
*= julkaisut ennen vuotta 1980 tai joista on otettu merkittävä määrä uusia painoksia

Mitä voi siis päätellä taulukosta 1 ja organisaatio- ja hallintotieteellisestä historiakuvastamme. Ensiksi näyttäisi siltä, että lähteet ovat pikemminkin heterogeenisia kuin yhtenäisiä näissä teoksissa. Toiseksi lähteet eivät näytä silti muuttavan päätarinaa siitä, miten historia tulisi kirjoittaa missään teoksessa (vrt. kuvaukset eri teorioista), vaan joissakin on perusteellisemmin kuvattu teorioiden leviämistä (esim. *Johtamisopit*). On silti selvää, että esimerkiksi teoksessa *Organisaatioteoria. Klassisesta jälkimoderniin* historia näyttäytyy heti kriittisemmässä valossa, koska tekijä viittaa teoksiin, joihin muissa teoksissa ei viitata tai ei käytetä lainkaan. Samalla tavoin Johtamisopit-teoksessa on viitattu klassikoihin, joita harvoin edes mainitaan, kuten mekaanisen laskunkoneen keksijään ja tuotantoprosessien ja kustannusten laskijaan Charles Babbageen (1832) ja ensimmäiseen johtamispsykologista väitelleeseen naiseen ja modernin johtamistieteen äidiksi tituleerattuun Lillian Gilbrethiin (1914). Mutta jos klassikoiden määrä suhteessa muihin lähteisiin on vähäisempi, on olemassa kaiketi ainakin se riski, että toisen käden tulkinnat ohjaavat kirjoittamista. Jos taas jokin teoria (esim. feministinen, kriittinen tai eksistentiaalinen organisaatioteoria) jää käsittelemättä muuttaa se kokonaiskuvaa. Huolestuttavinta on silti se, että kaikista teoksista puuttuvat viittaukset tai niitä on hyvin vähän

keskeiseen aikalaiskeskustelun foorumiin (*Journal of Management History*). Jos taas näistä teoksista tulisi päätellä lähteiden pohjalta, mikä edustaa julkisten organisaatioiden ja yksityisten organisaatioiden historiallista tarkastelukulmaa, on se lähes mahdotonta. Päinvastoin, teoksessa Johtamisopit Suomessa on yllättävästi enemmän viitattu hallintotieteilijöihin (Pertti Ahonen, Risto Harisalo, Ismo Lumijärvi, Juha Kinnunen, Ari Salminen muutamia mainitakseni), joihin ei ole taas viitattu muissa. Johtamisopit-teoksessa on myös poikkeuksellista yhteiskuntatiedelähtöinen kerrontatapa.

Päätelmiä: kohti julkisten ja yksityisten organisaatioiden uutta tiedon arkeologiaa

Edellä sanotun pohjalta on perustelua esittää kilpaileva näkemykseni julkisten ja yksityisten organisaatioteorian virstanpylväistä (Kuvio 1). On yhtä perustelua kirjoittaa historiaa uudelleen julkisten ja yksityisten organisaatioiden teoreettisena polarisaationa kuin mikro-makro-polarisaationa. Periaatteessa asia olisi siis perusteltua kuvata enemmän eri jatkumoilla kuin luokkina sinänsä. Organisaatioiden hybridinen luonne mitä todennäköisimmin edellyttää sitä jatkossa vielä enemmän: perinteisten määrittävien tekijöiden, kuten omaisuuden tilalle syntynee enemmän arvopohjaisia jäsennyksiä myös hallinnan (*governance*) näkökulmasta tarkasteltuna. Voimme myös kysyä: olisiko *profit*-organisaatioiden historian polarisaatio täysin erilainen kuin *non-profit*-organisaatioiden samankaltaisessa kronologiassa kuvattuna? Entäpä jos kuvaisimme koko historian niiden viittausten pohjalta, joihin on viitattu vähiten tai ”ylimalkaisesti” ja analysoimme tarkemmin näiden henkilöiden todellisia vaikutuksia. Yhden oivallisen esimerkin tästä tarjoaa Peter L. Cruise (1997) kysyessään, onko hallinnon sananlaskut sittenkään niin pahoja. Cruise päättyy mielenkiintoiseen ja varteenotettavaan tulokseen analysoidessaan Herbert A. Simonin vaikutusta hallintotieteen paradigmojen kehityksessä: Simonin loogis-empirismin



Julkinen, filosofia ja policy -painotus

Yksityinen, liiketalous ja organisointi -painotus

Kuvio 1. Hallinto- ja organisaatiotutkimus julkisen ja yksityisen toiminnan historiallisena polarisaationa.

vaatimuksensa aiheutti vuosikymmenten identiteettikriisin, josta emme ole kyenneet irtautumaan vieläkään.³

Kuviossa 1 on pyritty rinnastamaan filosofiset, poliittiset, taloudelliset ja organisatoriset diskurssit julkisen ja yksityisen käsitteen kehityksessä. Kuviossa kaikkia teoksia yhdistää julkisen ja yksityisen toiminnan ja organisoinnin teemat. Jos haluamme muodostaa kuvan siitä, minkälaisia hybrit organisaatiot mahdollisesti ovat, olisi meidän syytä siis perehtyä vähintään kuviossa 1 mainittuihin lähteisiin. John Dewey'n ja Hannah Arendt'in teokset ovat tässä yhtä tärkeitä lähteitä kuin Tsoukasin ja Knudsenin *Handbook of Organization Theory*. Julkisten ja yksityisten organisaatioiden nykyistä yhteistyön historiaa (Hodge ym. 2011; Koppell 2003; Savas 2000; Sclar 2000) olisi syytä tarkastella esimerkiksi 1950-luvulla paljolti Public Administration Review -lehdessä julkaistujen tekstien valossa (Corson 1952; Seidman 1952). Mutta toisaalta Georgen (1972) teoksessa palataan julkisen ja yksityisen yhteistyössä aina 1400-luvun Venetsiaan asti. Filosofisemmista ja politiikan teorian tutkijoista Habermasin teos julkisuuden rakennemuutoksesta tarjoaa toisenlaisen tulokulman julkisen ja yksityisen kysymyksiin. Jeff Weintraubin ja Krishan Kumarin teos tarkastelee poliittisen filosofian kontekstissa julkista ja yksityistä koko länsimaista kulttuuria ohjaavana dualismina, josta emme pääse eroon vaikka haluaisimmekin. Se jatkaa osaltaan Benn & Gausin (1983) vanavedessä Hannah Arendt'in (1958) luomaa tutkimuslinjaa. Hirschmanin (1972) ja Parsonsin (1995) teokset tarjoavat mahdollisuuden hahmottaa julkista ja yksityistä kansalaisten tekemien valintojen avulla, johon voisi luonnollisesti tuoda koko joukon julkaisuja julkisen ja yksityisen palvelun eroista. Hyvin harvoin tutkijat ovat ottaneet esille, miten julkiset palvelujärjestelmät ovat sulkeneet perheen pois julkisen käsitteen piiristä (ks. Pahl 1985). Vielä vähemmän on kehitelty edelleen Schultzen (1977) ajatusta julkisten ja yksityisten organisaatioiden rajapinnassa siitä, miten kansalaiset omilla valinnoillaan edistäisivät julkisia ja samalla yksityisiä intressejä ja arvoja (vrt. Dent ym. 2011).

Julkisen ja yksityisen rajapinnalla tehtyjä tutkimuksia on luonnollisesti enemmän kuin kuvioon 1 on voitu sijoittaa. Ajallisesti keskeisimmän mikrohallinnollisen jatkumon, kuten julkisen palvelumotivaation tutkimuksen jatkumon, muodostaa Rainey (1996), Perry & Kraemer (1983) ja Boyne (2002). Bozeman (2007) puolestaan jatkaa 1980-luvulla aloittamaansa julkisen arvon tutkimushistoriaa analyysitason ollessa usein makrotasolla (ks. Moore 1995). Niin ikään Dahlin & Lindblomin (1953), Simonin (1945), Williamsonin (1975), Chandlerin (1977) ja Burrell & Morganin (1979) sekä Tsoukasin & Knudsenin (2003) teokset mahdollistavat julkisen ja yksityisen rajapinnan pohdinnan uudella tavalla. Esimerkiksi Chandler tunnisti liiketalouden historioitsijoiden ja yritysorganisaatioiden tutkijoiden lausumakenttien kokoonpanon ja sai aikaan niiden rinnakkaiseloja, jossa diskurssit kohtasivat. Vieläkään historioitsijat ja liiketalouden tutkijat eivät silti työskentele samoilla laitoksilla (Kipling & Üsdiken 2009). On selvää, että teoksissa julkisen ja yksityisen painotukset vaihtelevat, mutta näiden painotusten rinnakkainen tarkastelu voi avata tien diskursiivisten yhteensopimattomuuspisteiden tunnistamiseen, mikä on puolestaan välttämätöntä diskursiivisten taittumispisteiden määrittämisessä (vrt. Foucault 2005, 89).

Olisiko siis syytä kirjoittaa historiaa siten, että Georgen (1972) klassikkoteoksesta otettaisiin esille ne teokset, joihin on vähiten viitattu? Voisimme lukea koko historian uudelleen myös sukupuolisin silmälasein. Olisiko Lillian Gilbrethin ja Mary P. Follettin kontribuutio tällöin toinen? Varsinkin jos heihin viitattaisiin niiden töiden osalta, joita vähemmän tunnetaan. Jos oppikirjamme ei jatkossa tunnista tarkemmin aikalaieskustelua, niin voimme olla tietämättä seuraavista faktoista: Elton Mayo ei ollut ihmissuhteiden koulukunnan perustaja, Abraham Maslow loi hyvinvoinnin johtamisen teorian tarvehierarkian tilalle ja Frederick Herzberg tarjosi oman työtyytyväisyysteorian tilalle 1990-luvulla työn merkitysten pohdintaa (ks. Vuori 1993; Maslow 1998; Pauchant 1995; Ouimet 2002). Hallinto- ja organisaatioteorian lähentyessä väistämättä toisiaan monimuotoisten palvelujen tuottamisen myötä, olisi uusi mahdollisuus tarkastella

sitä, miten pitkään erillään eläneet julkishallinnon, liiketalouden ja organisaatioteorian oppituuolit lopulta eroavat toisistaan. Näin etenkin nyt kun julkishallinnollisten oppituuolien yhteiskunnallinen merkitys virkamiehistön lisääjinä ei ole enää samaa kuin 1960-luvulla (vrt. Allison 2008). Olemmeko siis historiallisesti käännekohdassa, jossa ”hallinto- ja organisaatiotieteen kehitys on katkolla”, kun julkishallinto ja yrityshallinto integroituvat reaali maailmassa enemmän kuin koskaan. Tämä on kysymys, johon olisi syytä vastata ankaran tieteellisellä perustutkimuksen otteella. Kysymys koskee myös sitä, ohjaavatko tiedonmuodostusta selvitys- ja kehittämisraportteihin viittaavat tutkijat vai perustutkimukseen viittaavat tutkijat, ja keihin viitataan eniten. Ohjaako teoreetikkojen keskipakoisvoima lainkaan soveltajien keskipakoisvoimaa (Vuori ym. 2011)?

Liiketalouden ja julkishallinnon eri oppituuolien historiassa lausumarjojen peräkkäisyyksien merkityksiä tutkimalla voitaisiin ehkä ymmärtää erinimisten mutta samansisältöisten käsitteiden (vrt. intensio/ekstensio) muotoutumisen kehitysvaiheet. Useiden itsestäänselvyyksien takaa saattavat sittenkin löytyä tarkemmin niin yhteensopimattomuuspisteet kuin vastaavuuspisteetkin.

Mintzberg (2010, 57) toteaaakin kiehtovasti POSCDCORBis-ta, että jos neljä näistä periaatteesta ovat selvästi valvonnan periaatteita ja loput kolme – *staffing, coordinating, reporting* – ilmentävät valvontaa, ovat periaatteet saaneet aikaan sen, että johtamistyö ei ole ollut niinkään väärää, vaan läpi vuosikymmenten kapeakatseista ”valvontaa viralliseen asemaan nojautuen.” Mintzbergin (emt.) mukaan valvonta katosi 1960-luvun jälkeen, mutta on palannut todella takaisin avainasiakas- ja sidosryhmien arvon ja talousvastuun myötä.

Jos näin on, olisi kai syytä pohtia, ovatko hallinnon sanalaskut sittenkään niin pahoja (Cruise 1997), koska keskustelu organisoitumisesta on palannut 1950-lukua edeltävälle ajalle erityisesti julkisen intressin ja arvon, julkisen palvelumotivaation sekä hybridien organisaatioiden keskustelun myötä. Kiehtovaa olisi myös tutkia tiedon arkeologisesti, onko Herbert A. Simonin kritiikkiä erikoistumisasteen tehostumuksesta otettu vakavasti sen enempiä yrityksissä kuin vi-

rastoissakaan, ja oikeutetaanko erikoistumisen tehottomuus uudella retoriikalla vaikkapa ”osaamisen johtamisesta”, jota ruokitaan reformeilla ja henkilöstön koulutuksilla. Etenkin kun Charles Babbage (1832) korosti, että osaavimmilla työntekijöillä tulee olla vaativia tehtäviä ja paremmat ansiot ja vähemmän osaavilla helppoja tehtäviä ja alhaiset ansiot. Puhumattakaan siitä, että jo Rooman valtakunnan aikaan työnjako tiiliteollisuudessa ei ollut selvää: myös omistaja saattoi tehdä tiiliä ainakin ”tiilipostimerkeistä” päätellen (Helen 1975, 130).

Viitteet

1. Kysyin kollega Barry Bozemanilta 24.5.2011 Pariisissa: ”Olisiko mahdollista julkaista jotain 1920- ja 1930 -luvun organisaatiotutkimuksia uudelleen niin, että ne vaikuttaisivat uusilta?” Hän vastasi: ”Julkaisemme koko ajan uudelleen asioita, jotka on jo julkaistu, mutta emme vain tiedä sitä”. Nähdäkseni keskeisin syy tähän liittyy koko hallinto- ja organisaatiotutkimuksen laajuuteen, joka ei ole ja ei oikeastaan voi ollakaan enää yhden tutkijan täysin hallittavissa, mutta kylläkin keskusteltavissa.
2. Organisation Studies lehden järjestämä konferenssi 2011 toukokuussa Pariisissa (The Sixth Organization Studies Workshop: ”Bringing Public Organization and Organizing Back In”) keskittyi erityisesti julkisten organisaatioiden ja niiden teoreettisten juurien etsimiseen.
3. Organisation Studies lehden järjestämässä konferenssissa Pariisissa 2011 American Review of Public Administration lehden nykyinen toimittaja Guy Adams hämmästeli etnografisen menetelmän tieteellistä hyötyä: ”Minun on vaikeaa ymmärtää mihin näillä tarinoilla pyritään, koska niitä ei voi yleistää.”

- Allison, G. (2008). Emergence of schools of public policy: Reflections by a founding dean. Teoksessa Moran, M. & Rein, M. & Goodin, R.E. (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (s. 58–79). Oxford: Oxford University Press.
- Arendt, H. (1958). *The human condition*. Chicago: The University of Chicago.
- Babbage, C. (1832). *On the economy of machinery and manufactures*. London: Charles Knight.
- Barnard, C. (1995/1936). Mind in everyday affairs. An examination into logical and non-logical thought processes. *Journal of Management History*, 1(4), 7–27.
- Benington, J. & Moore, M. (2011)(Eds.). *Public value*. Theory & practice. New York: Palgrave Macmillan.
- Benn, S.I. & Gaus, G.F. (1983). *Public and private in social Life*. London: Groom Helm.
- Billis, D. (2010). From welfare bureaucracies to welfare hybrids. Teoksessa Billis, D. (toim.), *Hybrid organizations and the third sector*. Challenges for practice, theory and policy (s. 3–24). New York: Palgrave Macmillan.
- Boyne, G. (2002). Public and private management. What's the difference. *Journal of Management Studies*, 39(3), 97–122.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest*. Counterbalancing economic individualism. Washington: Georgetown University Press.
- Burrell, G. & Morgan, G. (1979). *Sociological paradigms and organizational analysis*. Elements of the sociology of corporate life. Heineman Educational Books, England.
- Chandler, A. D. (1977). *The visible hand*. The managerial revolution in American business. Cambridge: Harvard University Press.
- Corson, J. J. (1952). Distinguishing characteristics of public administration. *Public Administration Review*, 32(2), 120–130.
- Cruise, P.L. (1997) 'Are proverbs really so bad? Herbert Simon and the logical positivist perspective in American public administration', *Journal of Management History*, 3(4): 342–59.
- Dahl, R. A. & Lindblom, C.E. (1953). *Politics, economics and welfare*. Planning and politico-economic systems resolved into basic social processes. New York: Harper & Row.
- Dent, M. & Fallon, C. & Wendt, C. & Vuori, J. & De Pietro, C. & Pahor, M. & Silva, S. (2011). Medicine and user involvement within European healthcare: a typology for European comparative research. *International Journal of Clinical Practice* (in print).

- Gilbreth, L. M. (1914). *The psychology of management*. The function of the mind in determining, teaching and installing methods of least waste. New York: Sturgis and Walton.
- George, C.S., Jr. (1972). *The history of management thought*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Greener, I. (2009). *Public management*. A Critical Text. New York: Palgrave Macmillan.
- Dewey, J. (1927). *The publics and its problems*. New York: Holt.
- Foucault, M. (2005/1969). *Tiedon arkeologia*. Tampere: Vastapaino.
- Foucault, M. (2010/1966). *Sanat ja teot*. Eräs ihmistieteiden arkeologia. Helsinki: Gaudeamus.
- Habermas, Jürgen (1990). Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Harisalo, R. (2008). *Organisaatioteoriat*. Tampere: Tampere University Press.
- Helen, T. (1974). *Organization of Roman brick production in the first and second centuries A.D.* An interpretation of Roman brick stamps. Acta Instituti Roman Finlandiae Vol. IX(1). Annales academiae scientiarum fennicae. Dissertations humanarum litterarum 5. Helsinki: Karkkilan kirjapaino.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, loyalty*. Responses in firms, organizations and states. Cambridge: Harvard University Press
- Heyman, V. E. (1961). Government by contract. Boon or boner? *Public Administration Review*, 22(2), 57–62.
- Hodge, G.A & Greve, G. & Boardman, A.E. (Eds.) (2011). *International handbook on public-private partnerships*. Cheltenham: Edward Elger.
- Jones, C. (2011). Poststructuralism in critical management studies. Teoksessa M. Alvesson & Bridgman, T. & Willmont, H. (Eds.), *The Oxford handbook of critical management studies* (s. 76–98). Oxford: Oxford University Press.
- Kipling, M. & Üsdiken, B. (2009). Business history and management studies. Teoksessa Jones, G. & Zeitlin, J. (Eds.), *The Oxford handbook of business history* (s. 96–119). Oxford: Oxford University Press.
- Keenoy, T. (2011). Human Resource Management. Teoksessa M. Alvesson & Bridgman, T. & Willmont, H. (Eds.), *The Oxford Handbook of Critical Management Studies* (s. 454–472). Oxford: Oxford University Press.
- Koppell, J. G. S. (2003). *The Politics of quasi-government*. Hybrid organizations and the dynamics of bureaucratic control. Cambridge: Cambridge University Press.

- Ksenofon (1965). *Sokrates*. Muistelmia, pidot ja Sokrateen puolustuspuhe. Keuruu: Otava.
- Legge, K. (2001). Silver bullet or spent round? Assessing the meaning of the 'high commitment management / performance relationship'. Teoksessa Storey, J. (Ed.), *Human resource management*. A critical text (s. 21–36). London: Thomson Learning.
- Maslow, A. (1998/1965). *Maslow on management* (Eupsychian management). New York: John & Wiley.
- McKinley A. & Starkey, K. (Eds.) (1998). Foucault, management and organization theory. London: Sage.
- Mintzberg, H. (2010). *Managing*. Harlow: Prentice Hall.
- Moore, M. (1995). *Creating public value*. Strategic management in government. Cambridge: Harvard University Press.
- Morgan, G. (2006). *Images of organization*. London: Sage.
- Nigro, F. A. (1965). *Modern public administration*. New York: Harper & Row Publishers.
- Nyland, C. (2000). An early account of scientific management as applied to women's work with comment by Frederick W. Taylor. *Journal of Management History*, 6(6), 248–270.
- Pahl, J. (1985). *Private violence and public policy*. The needs of battered women and responses of the public services. London: Routledge & Kegan.
- Parsons, W. (1995). *Public policy*. An introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pauchant, T. C. (1995). *In search of meaning*. Managing for the health of our organizations, our communities, and the natural world. San Francisco: Jossey-Bass.
- Perry, J. L. & Kraemer, K. L. (1983). *Public management*. Public and private perspectives. California: Mayfield Publishing Company.
- Peltonen, T. (2010). *Organisaatioteoria*. Klassisesta jälkimoderniin. Helsinki: WSOYpro.
- Pugh, D. S. & Hickson, D. J. (2007). *Writers on organizations*. London: Penguin Books.
- Ouimet, J.-R. (2002). Reconciling human happiness and profitability. Mission impossible thanks to sixteen new management tools. Teoksessa Pauchant T.C., *Ethics and spirituality at work: hopes and pitfalls of the search for organizations' meaning* (s. 77–88). Westport: Quorum Books.
- Rainey, H. G. (1996). *Understanding & managing public organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rainey, H. G. & Chuo, Y. H. (2007). Public and private management compared. Teoksessa Ferlie, E. & Lynn, L. & Pollitt, C. (Eds.), *The Oxford handbook of public management* (s. 72–102). Oxford: Oxford University Press.

- Reed, M. (2000). The limits of discourse analysis in organizational analysis. *Organization*, 7(3), 524–530.
- Savas, E.S. (2000). *Privatization and public – private partnerships*. New York: Chatham House.
- Savolainen, T. (2011). Yksityinen, julkinen ja ulkoistettu organisaatio vertailussa. Monimuuttujamenetelmällinen tapaustutkimus Lahden seudun terveysasemista vuosina 2006–2008. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.
- Sclar, E.D. (2000) *You don't always get what you pay for*. The Economic of privatization. Ithica: Cornell University Press.
- Schultze, C. L (1977). *The public use of private interest*. Washington: The Brookings Institution.
- Scherer, A. (2011). Critical theory and its contribution to critical management studies. Teoksessa Alvesson, M. & Bridgman, T. & Willmont, H. (Eds.), *The Oxford handbook of critical management studies* (s. 29–51). Oxford: Oxford University Press.
- Seidman, H. (1952). The theory of the autonomous government: a critical appraisal. *Public Administration Review*, 12(2), 89–96.
- Simon, H.A. (1945). *Administrative behavior*. A study of decision-making processes in administrative organizations. New York: The Free Press.
- Thompson, P. & Ackroyd, S. (1995). “All quiet on the workplace front?” A critique of recent trends in British industrial sociology. *Sociology*, 29(4), 615–633.
- Tsoukas, H. & Knudsen, C. (2003). *The Oxford handbook of organization theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Vuori, J. (1993). Humanismi hallinnollisena ja filosofisena ilmiönä. *Hallinnon Tutkimus*, 12(3), 164–177.
- Vuori, J. (2011). Toward a comparative and an interdisciplinary knowledge of public-private healthcare management. *International Journal of Public-Private Healthcare Management and Economics*, 1(1), i–iii.
- Vuori, J. & Liddle, J. & Kingsley, G. (2012). Public management: the stricture against to the scientific roots of multiple “new” prefixes. Toward a theory of the centripetal force of unscientific knowledge. (Forthcoming in *Administration & Society*).
- Weintraub, J. & Kumar, K. (Eds.) (1997). *Public and private in thought and practice*. Perspectives on a grand dichotomy. Chicago: The University of Chicago Press.

HALLINTOTIEDE UUDEN AJAN KYNNYKSELLÄ – NÄKÖKULMANA KOMPLEKSISUUSAJATELU¹

Pirkko Vartiainen & Harri Raisio

Johdanto

Kompleksisuustieteet ja kompleksisuusajattelu herättävät mielenkiintoa, joka konkretisoituu alan tutkimuksen vahvistumisena erityisesti yhteiskuntatieteissä. Sama pätee hallinnontutkimukseen. Kansainvälinen hallinnontutkimus on paneutunut teemaan jo lähes kahden vuosikymmenen ajan, kun taas Suomessa kiinnostus on merkittävästi lisääntynyt vasta viime vuosina. Yhtenä konkreettisenä kotimaisena esimerkkinä ovat kompleksisuusajattelua eri tasoilla soveltaneen hallinnonalan väitöstutkimukset, joiden määrä on selkeässä kasvussa (esim. Jalonen 2007; Airaksinen 2009; Strandman 2009; Kivelä 2010; Raisio 2010). Kansainvälisen kiinnostuksen laajenemista taas osoittavat useat kompleksisuusajattelua käsittelevät, arvostettujen hallinnontutkimuksen aikakauskirjojen teemanumerot. Lisäksi kesällä 2011 järjestettiin Rotterdammassa kompleksisuustieteisiin fokusoituva hallinnonalan kansainvälinen konferenssi, jonka tarkoituksena oli tarjota vastauksia hallinnon tutkimusta askarruttaviin ja kompleksisuuden teemaan liittyviin kysymyksiin. Tätäkin mielenkiintoisempaa on se, että konferenssissa

pyritään laatimaan kannanotto (*white paper*) kompleksisuusajattelun ja hallinnontutkimuksen välisestä suhteesta.

Miksi sitten hallinnon tutkijat ovat kiinnostuneita kompleksisuuden kysymyksistä? Ehkä kaikkein keskeisin syy on se, että haluamme laajentaa keinovalikoimaa, jolla tutkia ja analysoida monimuotoisten julkisten organisaatioiden toimintaa. Me tutkijat olemme kai ainakin aika ajoin kokeneen turhautumista traditionaalisten tieteellisten selitysmallien liian vähäiseen selitysvoimaan. Näin lienee käynyt esimerkiksi viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana esiin nostettujen johtamisoppien osalta. Joudumme jatkuvasti pohtimaan, miten hyvin kyseiset opit ovat auttaneet meitä ymmärtämään esimerkiksi sosiaalitoimen, terveydenhuollon tai kuntien johtamisen problematiikkaa.

Myös julkisten organisaatioiden johdon piirissä näkyy turhautumista käytössämme olevien johtamisoppien soveltuvuuteen. Otetaan esimerkiksi strategisen suunnittelun ja strategisen johtamisen traditionaaliset prosessit. Näyttää siltä, että johdon luottamus kyseisten menetelmien toimivuuteen julkisten organisaatioiden johtamisen välineinä on laantunut. Uskoisimme, että tämä johtuu pääasiassa siitä, että kyseisten menetelmien avulla ei pystytä ottamaan riittävästi haltuun julkisten organisaatioiden toimintaympäristöä, joka on turbulentti ja alati muutoksessa. Näin esimerkiksi tulevaisuuden ennustaminen ja organisaatioiden toiminnan kehittäminen eivät kohtaa toisiaan. Olemmekin heränneet kysymään, millaisia analyysivälineitä kompleksisuusajattelu voi tarjota hallinnon tutkijoille. (Vartiainen 2007.)

Edellä esitetyt esimerkit ovat vain muutamia viitteitä siitä, mihin kompleksisuustieteiden kiinnostavuus voi perustua. Katsomme kuitenkin, että ne oikeuttavat meidät pohtimaan laajemminkin kompleksisuusajattelun roolia ja asemaa osana hallintotieteellistä tutkimusta. Näin ollen olemme päätyneet perustamaan artikkelimme seuraavan kysymyksen varaan: *mitä on kompleksisuusajattelu ja mikä on sen rooli hallinnon tutkimuksessa?*

Jotta pystyisimme vastaamaan edellä esitettyyn kysymykseen, tulemme jakamaan artikkelin kahteen osioon. Ensimmäisessä osiossa esittelemme kompleksisuusajattelun keskeisimpiä periaatteita ja sisältöjä. Toisessa osiossa analysoimme kompleksisuusajattelun hallintotieteellistä kiinnostavuutta, lisäarvoa ja mahdollista sovellettavuutta. Artikkelit päättyvät johtopäätöksiin, joissa pyritään luomaan suunta- viivoja suomalaiselle hallinnontutkimukselle kompleksisuusajattelun näkökulmasta. Artikkelin analyysit perustuvat alla kuvattuihin aineistoihin (taulukko 1).

Taulukko 1. Artikkelin hallintotieteellinen lähdeaineisto.

Lehden nimi	Numero ja vuosi	Teema	Artikkelit
Public Administration Quarterly	29(3) [2005]	"Chaos, Complexity, Uncertainty and Public Administration"	5
Public Management Review	10(3) [2008]	"Complexity Theory and Public Management"	8
Public Administration Quarterly	32(3) [2008]	"Complexity of Public Policy and Administration"	7
Emergence: Complexity and Organization	12(1) [2010]	"Complexity Theory for Public Administration and Policy"	7

Artikkelissa käytetty tutkimusaineisto koostuu neljästä tieteellisen lehden teemanumerosta. Kyseiset lehdet ovat hallintotieteen arvostettuja julkaisuja. Yhteensä aineisto muodostuu 27 artikkelista, joiden kirjoittajat ovat tunnettuja hallinnontutkimuksen ja kompleksisuusajattelun tutkijoita. Artikkelit on julkaistu vuosina 2005–2010. Näkemyksemme mukaan valittu aineisto antaa hyvän kuvan kompleksisuusajattelusta ja sen roolista tämän päivän hallinnontutkimuksessa. Kuten edellä todettiin, tulemme analysoimaan aineistoamme kolmen teeman varassa, joita ovat kompleksisuusajattelun *kiinnostavuus*, *lisäarvo* ja *sovellettavuus* hallinnontutkimuksessa.

Mitä on kompleksisuusajattelu?

Kompleksisuusajattelu pohjautuu *kompleksisuustieteisiin*. Jotkut tutkijat käyttävät myös termiä *kompleksisuusteoria*, mutta katsomme, että kompleksisuusteorian käsite on monella tapaa harhaanjohtava. Näkemystämme tukevat Cohenin (1999) ja Mitleton-Kellyn (2003) tulkinnat, jotka korostavat, että kompleksisuus ei perustu yhtenäiseen teoreettiseen kokonaisuuteen, vaan sisältää useita erilaisia teoreettisia suuntauksia (kts. historiallinen katsaus esim. Merali & Allen 2011). Kiinnostavimpia teoreettisia suuntauksia ovat: kompleksiset adaptiiviset systeemit, dissipatiiviset rakenteet, autopoiesis, kaaosteoria sekä kasvavat tuotot ja polkuriippuvuus. Suuntausten kiinnostavuus perustuu siihen, että useimmat mainituista ovat hallintotieteellisesti tuttuja termejä, mutta erityisesti siksi, että ne ovat myös kaikkein keskeisimpiä kompleksisuustieteissä käytettyjä käsitteitä. Palaamme mainittuihin käsitteisiin artikkelin edetessä.

Laajan teoriapohjan johdosta kompleksisuustieteet ovat jakautuneet kolmeen eri koulukuntaan, joita ovat neo-reduktionismi, metaforinen koulukunta ja kriittis-pluralistinen koulukunta. *Neo-reduktionistinen koulukunta* (tai joissakin yhteyksissä reduktionistinen kompleksisuustiede) olettaa, että on mahdollista luoda fyysikkojen tavoittelema, niin sanottu ”kaiken teoria”. (Richardson & Cilliers 2001; Richardson 2008.) Ajattelu edustaa eräänlaista kovaa kompleksisuustiedettä, joka uskoo mallinnuksiin ja niiden selitysvoimaan. Eli, tavoittelee tilannetta, jossa pystyttäisiin löytämään kompleksisten ilmiöiden takana olevat yksinkertaiset säännöt sekä kehittämään näitten sääntöjen varassa mallit, joiden avulla voidaan selittää, ennustaa ja hallita ilmiöiden emergenttiä luonnetta. Richardson ja Cilliers (2001) kuitenkin painottavat, että tämän kaltainen reduktionistinen lähestymistapa, mikäli se ylipäätään olisi mahdollista toteuttaa, pelkistäisi merkittävästi todellisuuden moninaista rikkautta.

Metaforinen koulukunta (Richardson 2008) tai *pehmeä kompleksisuustiede* (Richardson & Cilliers 2001) on nähtävissä reduktionistisen kompleksisuustieteen vastakohdaksi. Kuten nimikin sanoo, ovat

metaforisen koulukunnan ajatukset välineitä, jotka auttavat järjestämään kompleksista maailmaan tunnettujen ja ymmärrettävien (usein luonnontieteellisten) kielikuvien varassa. Oletus on, että metaforien avulla voidaan paremmin ymmärtää esimerkiksi sosiaaliseen toimintaan liittyviä kompleksisia piirteitä. Koulukunnan oletus jatkuu siten, että metaforien avulla muodostettu ymmärrys auttaa ohittamaan traditionaalisen tavan nähdä maailma mekanistisena, järjestelmällisesti toimivana koneistona. Richardson (2008) kuitenkin varoittaa, että vaikka metaforien rooli ymmärryksen lisäämisen kannalta onkin merkittävää, saattaa niiden käytössä piillä vaara. Toisin sanoen, kriitiikiton (erityisesti luonnontieteellisten) metaforien soveltaminen yhteiskunnallisten ilmiöiden selittämiseen voi huomattavasti heikentää kompleksisuusajattelun legitimitettä.

Kriittis-pluralistinen koulukunta (Richardson 2008) tai *kompleksisuusajattelu* (Richardson & Cilliers 2001) on filosofinen keskitie kahden edellä mainitun koulukunnan välissä. Kun neo-reduktionismi tavoittelee kompleksisten systeemien säännönmukaisuutta ja metaforinen koulukunta soveltaa käsitteitä suhteellisen kriitikittömästi, pyrkii kriittis-pluralistinen koulukunta kriittisen reflektioon. Koulukunnan fokuksena on ymmärrys tietämyksen vajavaisuudessa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hyväksytään, että emme koskaan voi täysin ymmärtää todellisuutta. Tämä käsitys vapauttaa kompleksisuusajattelun pyrkimästä ”kaiken teoriaan”, kompleksisuutta ei tarvitse ymmärtää tai selittää aukottomasti. Riittää kun ymmärtää, että kompleksisia ilmiöitä voidaan tarkastella useista eri näkökulmista ja useilla eri selitysmalleilla. Tämä käsitys poikkeaa huomattavasti mekanistisesta maailmankuvasta, jossa reduktionismi ja determinismi ovat keskeisessä asemassa.

Kompleksisuusajattelu ei kuitenkaan pyri vähättelemään mekanistista maailmankuvaa, vaan toteaa, että reduktionistinen käsitys soveltuu sellaisten ilmiöiden tarkasteluun, jotka toimivat suhteellisen vakaassa ympäristössä (Morgan 2006). Kompleksisuusajattelu kuitenkin korostaa, että mekanistinen maailmankuva ei ota huomioon monia merkittäviä tekijöitä. Tällaisia ovat esimerkiksi inhimilliset as-

pektit, kuten ihmisten itsemääräämisoikeus tai vapaatahto sekä mahdollisuus tehdä valintoja. Mekanistinen maailmankuva ei myöskään huomioi tarpeeksi ympäristön vaikutusta ilmiön toimintaan ja sisältöön. Kompleksisuusajattelussa ympäristön vaikutusta systeemiin analysoidaan kompleksisena adaptiivisen systeeminä.

Kompleksiset adaptiiviset systeemit

Kompleksisella systeemillä tarkoitetaan systeemiä, joka koostuu useista, itsenäisistä toimijoista tai organisaatioista. Systeemit ovat itsenäisyydestään huolimatta yhteydessä toisiinsa ja riippuvaisia toisistaan. Adaptiivisuudella tarkoitetaan systeemin kykyä oppia ja kehittyä. Ajatuksena on, että adaptiiviset systeemit ovat jatkuvassa muutoksen tilassa, mikä näkyy koko systeemin epästaattisuutena. Mielenkiintoinen on lisäksi huomio, jonka mukaan yksikin systeemin sisäinen tai ulkoinen toimija voi saada aikaan merkittävää muutosta koko systeemin tasolla. Tähän perustuu ajatus, jonka mukaan kompleksisuutta ei voida tarpeeksi hyvin ymmärtää determinististen ja reduktionististen selitysmallien avulla. (esim. Kelly 1994; Zimmerman ym. 2001; Vartiainen 2009.)

Kompleksisten adaptiivisten systeemien ominaisuuksia voidaan selittää edelleen Mitleton-Kellyn (2003) kokoamien keskeisten ominaisuuksien kautta. Kyseiset ominaisuudet on esitetty taulukossa kaksi.

Taulukko 2. Kompleksisten systeemien ominaisuudet.

Ominaisuus	Sisältö	Merkitys
Keskinäinen riippuvuus	Systeemin toimijoiden ja sen ympäristön välinen riippuvuussuhde on kompleksisen toiminnan ydin. Jokainen toimija saa aikaan vaikutuksia koko systemissä.	Systeemi oppii ja kehittyy osana kompleksista ympäristöstä. Mitä vahvemmin systeemin osat ovat toisiinsa liittyneitä sitä suurempi on osien keskinäinen riippuvuus.
Yhteisevolutionaarisuus	Systeemi on aina osa laajempaa ekosysteemiä.	Systeemi ei pelkäästään mukaudu ympäristöönsä, vaan myös muokkaa sitä.
Palauteprosessit	Systeemin toimijoiden välillä on jatkuva vuorovaikutus ja informaation vaihto.	Vuorovaikutus määritellään palauteprosessiksi, joka voi olla sekä negatiivinen että positiivinen. Positiivinen palaute johtaa muutokseen, mutta negatiivinen ylläpitää pysyvyyttä.
Kaaoksen reunalla	Systeemi voi joutua pois tasapainosta, mikäli se kohtaa toimintaansa häiritseviä ilmiöitä tai ympäristön epävakautta.	Positiivinen palauteprosessi vie systeemin kaaoksen reunalle, jossa innovaatiot voivat syntyä.
Mahdollisuuksien tila	Tasapainottomuuden tila voi toimia myös mahdollisuutena.	Mahdollisuus konkretisoituu bifurkaationa, joka luo erilaisia, innovatiivisiakin kehitysnäkymiä, polkuja.
Polkuriippuvuus	Valitessaan tietyn kehityssuunnan tai polun systeemi on riippuvainen tästä valinnasta pitkälle tulevaisuuteen.	Polkuriippuvuus voi toimia itseään vahvistavana kehitysmekanismina systeemin sisällä ja suhteessa ympäristöön.
Historia	Systeemi on aina riippuvainen historiastaan.	Historiaa hyödynnetään nykyhetken muuttuvien sääntöjen ja tilanteiden ymmärtämiseksi ja hallitsemiseksi.
Itseohjautuvuus	Asiantuntijuus, keskinäinen riippuvuus, palaute ja tulevaisuuteen suuntautuneisuus luovat itseohjautumista.	Itseohjautuvuus voi olla rutiinin tuomaa varmuutta tai spontaania reagoimista, mutta kompleksissa systeemeissä sitä esiintyy erityisesti kriittisissä tilanteissa ja muutoksen yhteydessä.
Emergenssi	Emergenssi viittaa prosessiin, jossa muodostuu esimerkiksi uusia toimintatapoja tai – malleja.	Systeemitieteen mukaisesti emergenssi liitetään tässä kokonaisuuden – käsitteeseen, joka viittaa siihen, että kokonaisuus on suurempi kuin osiensa summa.

Kuten taulukosta kaksi voidaan todeta sisältävät kompleksiset adaptiiviset systeemit riippuvuussuhteita systeemin sisällä ja sen ympäristössä. Mitä vahvemmin systeemin osat liittyvät toisiinsa, sitä vahvempi on niiden välinen riippuvuussuhde. Koska systeemin on aina osa laajempaa ekosysteemiä, se ei toimi tai kehity ”painottomassa tilassa”, vaan osana omaa kontekstiaan. Puhutaan yhteisevolutionaarisuudesta.

Riippuvuus ja evolutionaarisuus rakentavat ja ylläpitävät vuorovaikutusta. Systeemin toimijoiden sekä systeemin ja sen ympäristön välillä tapahtuu jatkuvaa informaation vaihtoa, joka määritellään tässä yhteydessä palauteprosessiksi. Siinä missä negatiiviset palauteprosessit tavoittelevat pysyvyyttä, pyrkivät positiiviset palauteprosessit tasapainon ravisteluun ja uuden luomiseen, niin sanotusti kauas tasapainosta. Ollessaan kaukana tasapainosta systeemi kohtaa bifurkaatiopisteitä, joissa systeemiin tulevaisuus haarautuu erilaisiin vaihtoehtoihin. Se pystyy tällöin tarkastelemaan ja kokeilemaan bifurkaatiopisteiden esiin tuomia erilaisia ja innovatiivisia tulevaisuuden polkuja, jolloin saatetaan siirtyä mahdollisuuksien tilaan. Uudet mahdollisuudet avaavat uusia toiminnan polkuja, jotka saattavat johtaa polkuriippuvuuteen. Tällöin systeemin kehittyminen etenee itse itseään ruokkivassa hengessä.

Kompleksisuusajattelussa oletetaan, että systeemillä on kyky toimia itseohjautuvasti, erityisesti turbulentissa ympäristössä. Itseohjautuvuus pitää sisällään sekä erilaisuuden että samankaltaisuuden elementit, joita kumpaakin tarvitaan, jotta kompleksiset järjestelmät voivat toimia. Tässä erilaisuus viittaa heterogeenisyyteen, joka tarkoittaa sitä, että eri organisaatiot toimivat tietyssä tilanteessa eri tavalla. Liiallinen erilaisuus voi kuitenkin johtaa kaaokseen. (Vartiainen 2009.) Itseohjautumisen seurauksena syntyy emergentti kokonaisuus, eli ylemmän tason järjestys, jota ei voi ymmärtää vain sen osia tarkastelemalla.

Kompleksisuusajattelu hallinnontutkimuksessa

Kiinnostavuus

Olemme olettaneet tämän artikkelin johdantoluvussa, että hallinnontutkimuksessa on enenevässä määrin kiinnostusta kompleksisuusajattelua kohtaan. Pohdimme tässä luvussa perusteellisemmin kompleksisuusajattelun kiinnostavuuden kysymystä erityisesti tutkimusaineistomme valossa. Aineistomme perusteella voimme (yleisellä tasolla) todeta, että kompleksisuusajattelulla uskotaan olevan vahvaa potentiaali modernin julkishallinnon tutkimuksessa (esim. Klijn 2008; Bovaird 2008). Tästä huolimatta (erityisesti suomalainen) hallinnon tutkimus on hyödyntänyt aika vähän kompleksisuusajattelun sisältämiä ajatusmalleja ja käsitteistöä julkisen toiminnan analyysiin. Kun asiaa tarkastellaan yhteiskuntatieteiden kokonaisuuden näkökulmasta voimme todeta, että kompleksisuusajattelua on sovellettu erityisesti sosiaalisten ilmiöiden ja liikkeenjohdon kysymysten analyysiin.

Useat aineistomme tutkijat pohtivat sitä, miksi hallintotieteellinen tutkimus pohjautuu edelleen newtonilaiseen maailmankuvaan, vaikka teorettinen ymmärrys yhteiskunnasta ja ilmiöistä on huomattavasti kasvanut (esim. Grobman 2005; Morçöl 2005; Weber 2005; Jones 2008). Tällä he viittaavat esimerkiksi siihen, että pohjaamme edelleen teorioihin lineaarisesta ongelmaratkaisusta, byrokraattisesta päätöksenteosta tai pitkän aikavälin suunnittelusta. Morçöl (2005) esimerkiksi toteaa, että ”Newtonilainen mekanistinen ajattelu näytetään edelleen uskomuksena ylivertaisesta suunnittelijasta, joka pystyy ennustamaan ja suunnittelemaan toimia, jotka tulevat tuotamaan haluttuja tuloksia lineaarisessa syy-seuraus suhteessa”. Tämä ontologinen käsitys maailmasta johtaa hänen mukaansa oletukseen, että kaikki ongelmat ja odottamattomat seuraukset, esimerkiksi suunnittelussa, johtuisivat vain sen hetken vajavaisesta informaatiosta.

Kompleksisuusajattelu lähtee liikkeelle näkemyksestä, että odottamattomat seuraukset suunnittelussa johtuvat pikemminkin ontologisista rajoitteista. Kysymys on tällöin tietämyksen väistämättömästä

vajavaisuudesta, eli kompleksisen adaptiivisen systeemin perimmäisestä luonteesta. Organisaatiot eivät voi kuitenkaan koskaan täysin eliminoida toimintaan liittyviä yllättäviä piirteitä ja tahattomia seurauksia. Päinvastoin, yllättävät tilanteet ovat luontainen osa todellisuutta. Julkisten organisaatioiden traditionaalinen toimintamalli korostaa pyrkimystä välttää tilanteita, joihin liittyy runsaasti ennalta arvaamattomia tekijöitä. Varautumista ennalta arvaamattomiin tilanteisiin pidetään modernien, hyvin johdettujen organisaatioiden tunnusmerkkinä. Siksi organisaatiot ovat kehittäneet itselleen erilaisia keinoja, joiden avulla yllätysten ilmaantuminen pyritään välttämään tai ainakin ennustamaan. Näitä keinoja ovat esimerkiksi suunnittelumekanismit, strategiset tulevaisuuden analyysit sekä johtamismallit, osaamiskartoitukset tai kontrollimekanismit. (Vartiainen 2009.)

Erityisen vahvasti yllättävien tilannetekijöiden ilmaantuminen on liitetty osaksi johtamista, jolloin oletetaan, että yllätykset ilmenevät sellaisissa organisaatioissa, joiden johto ei ole pystynyt varautumaan ympäristön aiheuttamiin muutostilanteisiin. Tämän kaltaiset näkemykset on teoreettisesti liitetty rajoitetun rationaalisuuden teoriaan, joka sisältää sekä ympäristön tuottamat rajoitteet että näkemyksen puutteellisesta johtamisesta ja osaamisesta (esim. Simon 1991). Voidaankin todeta, että kompleksisuusteoreettinen analyysi perustuu tältä osin simonilaiseen ajatteluun, erityisesti sen rationaalisuustulkintoihin.

Toisaalta kompleksisuusteoriat olettavat, että yllätykset ovat luonnollinen osa dynaamisessa ympäristössä toimivaa organisaatiota. Ajattelu korostaa sitä, että kompleksinen ympäristö, joka sallii uusien asioiden esiin nostamisen, projisoi muutosta. Näin kompleksisuusteoriat olettavat, että dynaamisessa ympäristössä toimivat organisaatiot joutuvat väistämättä kohtaamaan yllättäviä tilanteita, ja niillä ei ole keinoja yllätysten täydelliseen välttämiseen tai kontrolloimiseen (McDaniel ym. 2003).

Tarkastelumme kohteena olevista kompleksisuusartikkeleista (esim. Teisman & Klijn 2008; Teisman 2008; Bovaird 2008; Buijs 2010; Gerrits 2010) on, edellisten lisäksi, erotettavissa neljä teema,

jotka voi tulkita hallinnontutkimuksen kiinnostusta herättäneiksi näkökulmiksi. Ensiksi, aineiston perusteella voi todeta, että hallinnontutkimus on kiinnostunut kompleksisuusajattelusta siksi, että se auttaa kuvaamaan hallinnollisten ilmiöiden *dynaamista* luonnetta. Kun suhteutamme tämän tulkinnan taulukossa kaksi esitettyihin dimensioihin voimme todeta, että ilmiöiden dynaamisuutta analysoimalla saamme informaatiota negatiivisten ja positiivisten palauteprosessien synnyttämästä systeemin epävakaisuudesta. Tämä poikkeaa perinteisestä tavasta, joka keskittyy tutkittavien ilmiöiden stabiliteetin kuvaamiseen tietyssä ajassa ja paikassa. Toisin sanoen, kompleksisuusajattelussa huomio kiinnitetään stabiliteetin sijasta ilmiön kehittymiseen ajan myötä. Aikaperspektiivi korostaa prosessikokonaisuutta ja sen dynaamisia piirteitä prosessin alusta sen loppuun.

Toiseksi hallinnon tutkijoiden parissa kiinnostusta herättäneeksi näkökohdaksi aineistosta nousee, edellä jo käsitelty, *itseohjautuvuuden* tematiikka. Itseohjautuvuuden käsitteellä uskotaan olevan potentiaalia erityisesti johtamista ja niin sanottuja pirullisia ongelmia koskevien kysymysten analyysin yhteydessä. Analyysissä voidaan tällöin ottaa huomioon se, että esimerkiksi päätösten toimeenpanoa ei voida koskaan täysin hallita, vaan toimeenpano sisältää emergenttejä piirteitä ja toimijoiden välistä vuorovaikutusta. (Vartiainen 2005.)

Kolmanneksi kiinnostuksen kohteeksi aineistosta nousee ilmiön analyysin kannalta tärkeä konteksti. Puhutaan niin sanotusta *elinykyymaastosta*, jolla tarkoitetaan ympäristöä, jossa eri hallinnolliset toimijat toimivat ja joka muuttuu jatkuvasti näiden toimien seurauksena. Yksittäisen toimijan toiminnan vaikuttavuus ei tällöin ole riippuvainen yksinään toimijan aikomusten hyvyydestä, vaan myös siitä kontekstista jossa toimija toteuttaa toimintansa. Tähän liittyy keskeisesti paitsi kaikki muut systeemin toimijat, myös itse fyysinen systeemi jossa toiminta tapahtuu. Usein fyysinen systeemi nähdään kuitenkin antroposentrisestä eli ihmiskeskeisestä näkökulmasta. Tällöin oletus on, että päätöksentekijöillä on täysi hallinta fyysiseen systeemiin. Gerrits (2010) kuitenkin näkee, että ymmärrys päätöksenteon ja toimintaprosessien arvaamattomasta luonteesta kasvaisi siirryttäes-

sä antroposentrisestä näkökulmasta yhteisevolutionaariseen näkökulmaan. Oletukseksi tulisi tällöin, että sosiaalinen systeemi, sekä sen toimijat että fyysinen systeemi, muodostavat yhdessä vastavuoroiseen evoluutioon johtavan erittäin kompleksisen vuorovaikutusketjun.

Neljänneksi aineistosta voidaan nostaa esiin ilmiö, joka käsittelee toimijoiden käyttäytymistä kompleksissa adaptiivisissa systeemeissä. Kiinnostavaa hallintotieteen kannalta on jako *autopoeettiseen* eli itseään luovaan ja *dissipatiiviseen* eli energiaa sitovaan käyttäytymiseen. Käytännössä nämä kaksi toimintamallia muodostavat fiktiivisen janan ääripäät. Autopoeettinen näkökulma korostaa systeemin kykyä kehittyä suhteellisen suljetussa ympäristössä tasapainottelemalla vakaan ja ”elottoman” tilan välillä. Dissipatiivinen näkökulma puolestaan painottaa systeemin spontaaniutta ja mukautumiskykyä, mikä edesauttaa jatkuvaa pyrkimystä kauas tasapainosta. Oletuksena on, että kun ymmärrys adaptiivisen toiminnan luonteesta kasvaa julkisten organisaatioiden analyysissä, lisääntyy kiinnostus tulkita tätä toimintaa erityisesti dissipatiivisen käyttäytymisen kontekstissa.

Lisäarvo

Vaikka kompleksisuusajattelun esittämät ideat ja käsitteet ovat kiinnostavia, on tarve kuitenkin kysyä, mikä on niiden lisäarvo suhteessa laajasti sovellettuihin hallinnon käsitteisiin. Aineisto antaa joitakin vastauksia tähänkin kysymykseen (esim. Klijn 2008; van Buuren & Gerrits 2008; Teisman 2008; Buijs 2010; Emison 2008; Rhodes 2008; Morçöl 2010; Scott 2010). Voimme valaista kysymystä kolmen kompleksisuusajattelun keskeisimmän käsitteeseen kautta, joita ovat dynamiikka, itseorganisointuminen ja yhteisevoluutio.

Käsittelimme edellisessä luvussa mainittuja käsitteitä kiinnostuksen herättäjinä. Samalla käsitteet voivat myös tuoda lisäarvoa hallinnon tutkimukselle, joten tarkastelemme asiaa tässä luvussa lisäarvon näkökulmasta. *Dynamiikan* käsite on hallinnontutkimuksen tuttu käsite, joka esiintyy vaihtelevissa muodoissa muun muassa sys-

teemiteoriassa, inkrementalismissa ja verkostoteoriassa. Esimerkiksi Klijn (2008) toteaa, että dynamiikkaan liittyvät käsitteet toimijoiden keskinäisistä riippuvuussuhteista ovat hallinnontutkimuksessa kehittyneemmällä tasolla kuin kompleksisuusajattelussa. Myös dynamiikkaa koskeva empiirinen tutkimus on hallinnontutkimuksen alalla edistyneemmällä tasolla. Kompleksisuusajattelu tuo lisäarvoa dynamiikan käsitteeseen nostamalla esiin *dynaamisen tasapainon* käsitteen. Dynaaminen tasapaino viittaa negatiivisista ja positiivisista palauteprosesseista johtuvaan systeemin tasapainon epävakauteen. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että pystymme analysoimaan dynaamisen tasapainon idean avulla julkisen organisaation tasapainoilua vuoroin järjestyksen ja vuoroin kaaoksen reunalla.

Myös *itseorganisoinnin* autopoettinen ja dissipatiivinen näkökulma ovat tuttuja hallintotieteilijöiden soveltamia käsitteitä esimerkiksi peliteorian hallintotieteellisistä sovellutuksista tai institutio-naalisesta teoriasta. Mitä lisäarvoa kompleksisuusajattelu sitten antaa tähän? Näkemyksemme on, että kompleksisuusajattelun käsitys itseorganisoinnista on laajempi siksi, että siinä yhdistetään sekä itseorganisoinnin dissipatiivinen eli spontaani puoli että autopoettinen eli suljetumpi puoli.

Aineiston perusteella (erityisesti Klijn 2008 näkemysten mukaisesti) voimme määritellä *yhteisevoluution* lupaavimmaksi hallinnontutkimukselle lisäarvoa tuottavaksi näkökulmaksi. Toki ajatus toimijoiden keskinäisestä vaikutuksesta sisältyy useisiin hallintotieteellisiin teorioihin, kuten julkisen valinnan teoriaan, verkostoteoriaan ja organisaatioteorioihin. Näistä poiketen painottaa kompleksisuusajattelu vahvemmin ajatusta elinkykymaastosta, jossa toimijat kehittyvät yhdessä toistensa ja ympäristönsä kanssa tavalla, jota jo itsessään voidaan kutsua kompleksisuudeksi. Yhteisevolutionaarinen näkökulma haastaa tällöin hallintotieteilijät etsimään ilmiöihin liittyviä kompleksisia yhteyksiä ja näin saavuttamaan syvemmän ymmärryksen kaikista niistä kytköksistä, jotka saavat aikaa itseorganisoinnista ja sen myötä emergentejä rakenteita ja toimintamalleja.

Edellisten lisäksi nousee analysoimastamme aineistosta esiin kaksi tekijää, joita voimme hyvin kutsua kompleksisuusajattelun lisäarvoksi hallinnontutkimukselle. Näitä ovat *yhdistävä viitekehys* ja metodologinen lisäarvo. Esimerkiksi Rhodes (2008) näkee kompleksisuusajattelun vahvuuden hallinnontutkimuksessa erityisesti siinä, että se kykenee liittämään yhteen useita hallintotieteiden teoreettisia suuntauksia. Samalla kompleksisuusajattelu herättää keskustelua hallinnollisten, poliittisten ja taloudellisten prosessien luontaisesta kompleksisuudesta ja siirtää huomiota pois päin vallitsevista determinististä ja lineaarisista toimintamalleista ja rakenteista.

Kompleksisuusajattelun *metodologinen* lisäarvo liittyy kykyyn lisätä ymmärrystä yhteiskunnan rakenteiden ja toimintaprosessien kompleksisuudesta. Tämä metodologinen puoli on sekä haaste, että merkittävä mahdollisuus. Se on haaste siinä mielessä, että kompleksisuustieteiden käyttö hallintotieteissä on vaarassa jäädä vain metaforisen kompleksisuusajattelun tasolle (Kiel 2005). Mikäli halutaan edetä metodologisesti vahvempaan analyysiin, tarvitaan syvällistä ja kriittistä ymmärrystä kompleksisuustieteiden osittain ”esoteerisista” ja ”kaukaisista” käsitteistä (Morçöl 2008). Toisaalta kompleksisuusajattelun metodologinen puoli on merkittävä mahdollisuus ja sisältää vahvaa kehittymisen potentiaalia. Tästä kehityksestä ovat yhtenä keskeisenä esimerkkinä agentti-pohjaiset tietokonemallinnukset.

Agentti-pohjaisissa tietokonemallinnuksissa pyrkimyksenä on tuottaa tietokoneohjelmistoja hyväksikäyttäen ”mikromailmoja”, joissa heterogeeniset toimijat eli agentit elävät noudattaen tiettyjä yksinkertaisia sääntöjä. Simulaatioissa nämä agentit toimivat mainittujen sääntöjen varassa. Näiden mallinnusten potentiaali on erityisesti siinä, että ne lisäävät ymmärrystä itseorganisoitumisen prosesseista. Kiel (2005) näkeekin simulaatioiden tuovan lisäarvoa julkisten organisaatioiden toimintaa ja ilmiöitä koskeviin analyyseihin. Yhtenä esimerkkinä hän nostaa esiin byrokratian mallinnuksen. Byrokratian mallinnus voisi auttaa ymmärtämään byrokratian olemusta kompleksisena ilmiönä.

Agentti-pohjaisten tietokonemallinnusten soveltamisen vaarana on kuitenkin se, että kehityssuunta alkaisi kulkea liian vahvasti kohti reduktionistista kompleksisuustiedettä. Tällöin huomio keskittyisi kompleksisten toimintojen takana olevien yksinkertaisten sääntöjen etsimiseen. Tietokone nähtäisiin merkittävä voimavarana, joka kykenisi tuottamaan perinpohjaisia analyyseja kompleksisten ilmiöiden syntymisestä (vrt. Scott 2010). Toisin sanoen, on syytä havaita, että mallinnukset voivat olla yksi tapa lisätä ymmärrystämme kompleksisista ilmiöistä. Ne eivät kuvaa ilmiötä sellaisenaan, vaan ovat aina tulkinnanvaraisia, kuten muutkin yrityksemme kuvata ja analysoida ympärillämme olevia ilmiöitä.

Sovellukset

Jo edellä käsitellyn perusteella voidaan kompleksisuusajattelulla todeta olevan merkittäviä seuraamuksia hallinnontutkimukselle. Edellä mainittu metodologinen näkökulma on vain yksi näistä. Substanssin puolella seuraamukset voidaan jakaa aineistomme perusteella kolmeen teeman (esim. Bovaird 2008; Teisman & Klijn 2008; Buuren & Gerrits 2008; Mischen & Jackson 2008; Grobman 2005; Jones 2008; Meek & Newell 2005; Meek 2008). Näitä ovat strateginen suunnittelu ja päätöksenteko, muutosjohtaminen ja projektienhallinta.

Ensinnäkin kompleksisuusajattelu haastaa vahvasti perinteisen näkemyksen *strategisesta suunnittelusta*. Väitteenä on, että systeemiin kompleksisen ja adaptiivisen luonteen vuoksi ei yksinkertaisesti ole mahdollista saada kaikkea tarvittavaa tietoa suunnittelun tueksi. Toisin sanoen, suunnittelu on aina vajavaista ja toimintaa varten kehitetyt strategiat usein systeemissä tapahtuvan vuorovaikutuksen emergenttejä lopputuloksia. Suunnittelija menettää tällöin ylivoimaisen asemansa strategioiden luoja ja hänestä tulee vain yksi toimija muiden joukossa. Bovaird (2008) näkeekin, että strategisen suunnittelun sijaan olisi tarve puhua *meta-suunnittelusta*. Eli sen sijaan, että toiminta perustuisi ennalta määriteltyihin strategisiin toimintoihin ja

tavoitteisiin kannattaisi suunnittelu perustaa yhteisevolutionaariselle pohjalle. Tällöin voitaisiin reagoida toiminnassa ilmeneviin odottamattomiin tilanteisiin.

Jotta edellä sanottu voitaisiin toteuttaa, tulisi tunnistaa ja seurata systeemeissä ja sen ympäristössä toteutuvia palauteprosesseja, joiden avulla on mahdollista vaikuttaa koko elinkykymaastoon. Esimerkiksi, jos tavoitteena on muuttaa systeemiä, kannattaa pyrkiä tunnistamaan negatiiviset palauteprosessit ja niiden syyt sekä luomaan vastaavasti positiivisia palauteprosesseja. Kun negatiiviset palauteprosessit luovat paineita systeemin nykytilan säilyttämiseen (esimerkiksi vahvan organisatorisen muutosvastarinnan muodossa), luovat positiiviset palauteprosessit (esimerkiksi uuden tiedon tai uusien toimijoiden muodossa) paineita tasapainotilan kyseenalaistamiseen ja siten systeemin kehittymiseen. Mischen ja Jackson (2008) kuitenkin muistuttavat liian suuren muutoksen vaaroista. Eli liian pitkälle vietyinä positiiviset palauteprosessit voivat viedä systeemin kaaokseen. Tällainen ei ole heidän mukaansa sen suotavampi vaihtoehto kuin negatiivisten palauteprosessien tuottama kehityksen täydellinen pysähtyminenkään.

Nämä negatiiviset ja positiiviset palauteprosessit johtavat siihen, että hallinnollisesta *päätöksenteosta* tulee jatkuva prosessi. Van Buuren ja Gerrits (2008) painottavat sitä, että päätökset eivät ole päätöksentekoprosessin alku tai loppu vaan ajoittaisia tasapainon hetkiä muutoin hyvin dynaamisessa toimintaympäristössä. Meta-suunnittelu, palauteprosessit ja päätöksenteko jatkuvana prosessina johtavat tällöin hyvin erilaiseen näkemykseen julkishallinnon toimijoiden ja erityisesti johtajien toiminnasta. Rationalistisen johtajan sijaan johtajasta tulee selviytyjä, joka pyrkii selviytymään ”peukaloimalla” olosuhteita ja käyttämällä hyväksi olemassa olevia mahdollisuuksia (Teisman & Klijn 2008).

Kompleksisuusajattelun uskotaan toimivan erityisesti *muutosjohtamisen* tilanteissa. Väitteenä on, että perinteinen lineaariseen ajatteluun perustuva muutosmalli johtaa muutoksen sijaan vain nykytilan säilyttämiseen. Toisin sanoen organisaation toimintaa ohjaava *attraktori* – kuten sen hetkinen organisatorinen tapa toimia – johtaa

negatiivisiin palauteprosesseihin, jotka taas pyrkivät palauttamaan organisaation takaisin tasapainotilaan. Jotta edellä kuvattu voitaisiin välttää ehdottaa kompleksisuusajattelu muutoksen käynnistäjäksi ja ylläpitäjäksi epälineaarista muutosmallia. Tällöin oletetaan, että epälineaarinen malli mahdollistaa positiivisten palauteprosessien synnyn, organisaation siirtymisen kaaoksen laidalle (uusien mahdollisuuksien tielle) ja lopulta vallitsevan attraktorin murtumisen ja uuden attraktorin syntymisen. Epälineaarinen muutosmalli pitää sisällään kahdeksan eri piirrettä, jotka on kuvattu taulukossa kolme (Jones 2008).

Taulukko 3. Lineaarisen ja epälineaarisen muutosmallin keskeiset piirteet (Jones 2008, 445).

Lineaarinen muutosmalli	Epälineaarinen muutosmalli
Se, miten systeemi käyttäytyy ja reagoi muutokseen on <i>ennustettavissa</i> .	Se, miten systeemi käyttäytyy ja reagoi muutokseen on <i>arvaamatonta</i> .
Ratkaisut ongelmiin syntyvät <i>organisaatiohierarkian</i> kautta.	Ratkaisut ongelmiin syntyvät systeemin toimijoiden <i>vuorovaikutuksen</i> kautta.
Mahdolliset vaihtoehdot muutokselle nähdään <i>rajalliseksi</i> .	Mahdolliset vaihtoehdot muutokselle nähdään <i>monilukuisiksi</i> .
<i>Käskyvalta ja kontrolli</i> ovat tarpeen muutoksen toteuttamiselle.	Eri toimijoiden <i>osallisuus ja vuorovaikutus</i> tuo esiin lukuisia mahdollisia lopputuloksia.
Muutosvastarinta on <i>odotettavissa</i> .	Muutosvastarinnan sijaan ongelma on olemassa olevan <i>attraktorin vetovoima</i> .
Muutoksen menestys mitataan <i>tehokkuudella</i> .	Muutoksen menestys mitataan <i>vaikeuttavuudella ja responsiivisuudella</i> .
Keskinäiset riippuvuussuhteet nähdään <i>vähäisiksi</i> .	<i>Monisyiset</i> keskinäiset riippuvuussuhteet tunnistetaan ja hyväksytään.
Toiminta syntyy <i>linearisessa</i> syy-seuraus suhteessa.	Toiminta syntyy dynaamisesti <i>epälinearisessa</i> syy-seuraus suhteessa.

Aineistomme perusteella voimme todeta myös, että kompleksisuusajattelulla voi olla suuri merkitys *projektienhallinnan* tematiikkaan siirtämällä huomion yksipuolisesta projektienhallinnasta *ohjelmi-*

en hallintaan. Siinä missä perinteinen projektienhallinta keskittyy pääsääntöisesti yhteen projektiin ja sen lineaariseksi ymmärrettyyn elinkaareen, keskittyy ohjelmien hallinta eri projektien väliin riippuvuussuhteisiin. Projektien välisten riippuvuuksien ymmärtäminen voi auttaa löytämään ja toteuttamaan projektien välisiä synergia etuja. Lisäksi kompleksisuusajattelussa korostetaan projektien toimintakentän turbulenssia. Käytännössä projektit tasapainottelevat kahden toisilleen vastakkaisen ilmiön välissä, eli järjestyksen ylläpitämisen ja häiriötekijöihin mukautumisen välillä. Kompleksisuusanalyysissä tätä tasapainotilaa on mahdollista arvioida ja tehdä päätelmiä siitä, miten projektia olisi syytä kehittää.

Johtopäätökset

Yleisenä johtopäätöksenä voimme todeta, että kompleksisuustieteelliset käsitteet ovat osaksi yllättävän lähellä hallintotieteissä perinteisesti sovellettuja käsitteitä. Käsitteiden tuttuudesta huolimatta antavat kompleksisuusajattelu ja erityisesti sen koulukunnat käsitteiden sisällölle ja soveltamistavoille kiinnostavia merkityksiä. Lisäksi näyttäisi siltä, että kompleksisuusteoreettinen käsitteistö, kuten polkuriippuvuus tai yhteisevolutionaarisuus, voivat toimia hyvin empiirisen hallinnontutkimuksen kentässä. Taulukkoon neljä on koottu tutkimusaineistosta nousevat keskeiset huomiot kompleksisuuskäsitteiden hallintotieteellisestä potentiaalista osana teoreettista ja empiiristä tutkimusta.

Taulukko 4. Kompleksisuuden käsitteet hallinnontutkimuksen mahdollisuutena.

Käsite	Sisältö	Soveltuvuus hallintotieteelliseen tutkimukseen
Kompleksinen maailmankuva	Analysoi ilmiötä ei-mekaanistisena ja ennustamattomana.	Soveltuu esimerkiksi byrokratian, hierarkisten rakenteiden tai muutosjohtamisen analyysiin.
Dynaamisuus	Analysoi systeemin epävakautta positiivisena ja negatiivisena palaute-prosessina.	Dynaamisen tasapainon käsitteen käyttö tuonee lisäarvoa hallinnontutkimukseen. Soveltuu esimerkiksi päätöksenteon analyysiin.
Itseorganisointuminen	Analysoi ilmiön toimintaa tilanteissa, joissa on kaoksen elementtejä.	Soveltuu esimerkiksi pirullisten ongelmien ja profession käyttäytymisen analyysiin epävarmuuden tilanteessa.
Systeemin adaptiivisuus	Analysoi adaptiivisen toiminnan luonnetta ja avaa kompleksisen ilmiön toimintakenttää.	Auttaa analysoimaan esimerkiksi organisaation autopoettista ja dissapatiivista käyttäytymistä.
Yhteisevoluutiонаarisuus	Analysoi ilmiön osien ja dynaamisen ympäristön välistä vuorovaikutusta ja niiden merkitystä ilmiön kehittymiselle.	Nostaa esiin uuden näkökulman ilmiön kehittymiseen esimerkiksi elinkykymaaston käsitteen kautta.

Toisaalta on todettava, että empiirisen tutkimuksen vähäisyyteen liittyvät kompleksisuustieteitä hyödyntävän suomalaisen hallinnontutkimuksen suurimmat haasteet. Ilman laaja-alaista empiiristä tutkimusta on vaikea varmistua kompleksisuuskäsitteistön toimivuudesta julkisten organisaatioiden toiminnan analyysissä. Empiiristä tutkimusta tarvitaan siis runsaasti lisää.

Edellä sanotusta huolimatta lienee mahdollista todeta, että kompleksisuusajattelun esiin nostamat teoreettiset käsitteet ja koulukuntien ”kovan” ja ”pehmeän” tason menetelmälliset lähtökohdat herättävät tarkastelemaan julkisten organisaatioiden toimintakokonaisuutta uudella tavalla. Otetaan kaksi esimerkkiä. Ensiksi, niin sanotun kovan koulukunnan menetelmällinen kehitystyö on

sellaisenaan hyvin erilaista kuin mihin hallinnontutkijat ovat kiinnittyneet. Kansainvälisesti jalansijaa ovat saaneet tietokoneavusteiset mallinnukset, joiden tarkoituksena on pilkkoa systeemi osiin ja etsiä esimerkiksi näiden osien välisiä riippuvuuksia ja muutostekijöitä. Voimme kysyä tarvitsevatko hallinnontutkijat tällaisia menetelmiä? Näkemyksemme on, että useat mallinnukset ovat näyttäviä ja sellaisenaan innostavia, ne herättävä tutkijan todella pohtimaan julkisen organisaation toimintaa elävänä ja muuttuvana systeeminä. Vielä on kuitenkin liian aikaista sanoa, onko kyseisillä mallinnuksilla todellista käyttöä suomalaisessa hallintotieteellisessä tutkimuksessa. Monet mallit vaikuttavat lupaavilta. Mieltä askarruttaa kuitenkin, miten hyvin yhteiskunnalliset ilmiöt asettuvat mallinnusten kaavaan niin, että niiden tuottamat analyysit kertoisivat todellisuudesta tietämystä lisäten ja vahvistaen.

Toinen esimerkki liittyy kompleksisuusajattelun käsittekokonaisuuteen. Tutkimusaineiston valossa voidaan todeta, että kompleksisuustutkimukselle tyypilliset käsitteet voivat toimia moottoreina, jotka projisoivat uutta ajattelua hallinnontutkimuksen alalla. Tästä todisteena voidaan käyttää epälineaarisuuden käsitteen toimivuutta. Hallinnontutkimuksessa on melko yleisesti hyväksytty käsitys, jonka mukaan epälineaariset ongelmanratkaisumekanismit soveltuvat julkisen sektorin ongelmatilanteisiin huomattavasti paremmin kuin traditionaaliset lineaariset mekanismit.

Kun pohdimme tässä artikkelissa lyhyesti esiteltyjä kompleksisuustieteellisiä koulukuntia, voimme todeta, että hallinnontutkijasta kaikkein kiinnostavimmalta vaikuttavat kriittis-pluralistisen koulukunnan ajatukset. Kuten edellisissä luvuissa todettiin, perustuu kriittis-pluralistinen koulukunta enemmän filosofiselle ajattelulle kuin teknis-matemaattiselle ajattelulle. Tästä johtuen on luonnollista, että hallintotieteilijät, vahvoina teoreettisten käsitteiden hyödyntäjinä, voivat saada paljon irti mainitun koulukunnan näkemyksistä. Tarastelemamme aineisto osoittaa myös, että kriittis-pluralistisen koulukunnan teoreettinen käsitteistö soveltuu hyvin julkisen toiminnan analyysiin.

Esille ottamamme kolmas koulukunta on metaforinen koulukunta. Kuten totesimme, on kyseiseen koulukuntaan kohdistunut kritiikkiä luonnontieteellisten käsitteiden liian kritiikittömästä soveltamisesta. Kritiikki on syytä ottaa todesta, mutta ei niin, että jättäisimme metaforisen koulukunnan annin kokonaan hyödyntämättä. Monesti kielikuviin perustuvat selitysmallit voivat konkretisoida julkisen toiminnan analyysiä siten, että analyysin teoreettiset taustat tulevat lukijalle helpommin ymmärrettäviksi.

Aineistomme perusteella näyttää myös siltä, että kompleksisuutta esiintyy erityisesti vahvojen professioiden organisaatioissa. Mistä tämä johtuu? Asiaa voidaan tarkastella pohtimalla, miten professiot käyttäytyvät kompleksisissa tilanteissa. Anderson ja McDaniel (2000) konkretisoivat tilannetta strategisen suunnittelun esimerkillä. Heidän mukaansa organisaation johdolla on suuria vaikeuksia ratkaista strategisia ongelmia, jotka ilman muuta ovat kompleksisia, ellei organisaation henkilöstöä ole otettu mukaan strategian valmistelutyöhön. Tämä johtuu professioiden luonteesta. Vahvojen ammattilaisten on vaikea sopeutua ylhäältä annettuihin ohjeisiin, mikäli he pitävät näitä ohjeita profession arvojen tai toimintamallien vastaisina. Kyseinen näkökulma on merkittävä sillä kompleksiset ongelmat ovat lähes aina arvolatautuneita, jopa siten, että näiden arvojen prioriteetti vaihtelee professiosta toiseen.

Kaiken kaikkiaan voimme todeta, että taulukossa neljä esitetyt seikat ovat tekijöitä, joiden varassa julkisten organisaatioiden kompleksisia piirteitä on mahdollista analysoida. Kompleksisuutta käsittelevät analyysit ovat usein vahvasti teoria- ja käsitesidonnaisia, mutta empiriaan kohtuullisen hyvin sovellettavissa. Näkemyksemme mukaan vahva teoriasidonnaisuus yhdistettynä empiiriseen sovellettavuuteen on asia, joka kiinnostaa suomalaista hallintotieteellistä tutkimusta. Tarvitsemme tulevaisuudessa vahvaa kompleksisuusajatteluun perustuvaa empiiristä tutkimusta, joka nojaa vahvaan, julkisten organisaatioiden ilmiökenttää avaavaan kompleksisuuden käsitteistöön.

Viitteet

1. Tutkimus on osa Suomen Akatemian rahoittamaa "Citizen's Voice: Analysis of the prospects of deliberative democracy in Finnish health care" -hanketta (2011-2014)

Lähteet

- Airaksinen, Jenni (2009). *Hankala hallintouudistus*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Anderson, Ruth A. & McDaniel, Reuben, R. Jr. (2000). Managing health care organizations: Where professionalism meets complexity science. *Health Care Management Review*, 25(1), 83–92.
- Bovaird, Tony (2008). Emergent strategic management and planning mechanisms in complex adaptive systems: The case of the UK Best Value Initiative. *Public Management Review*, 10(3), 319–340.
- Buijs, Jean-Marie (2010). Understanding connective capacity of program management from a self-organization perspective. *E:CO*, 12(1), 29–38.
- van Buuren, Arwin & Gerrits, Lasse (2008). Decisions as dynamic equilibriums in erratic policy processes: Positive and negative feedback as drivers of non-linear policy dynamic. *Public Management Review*, 10(3), 381–399.
- Cohen, Michael (1999). Commentary on the organization science special issue on complexity. *Organizational Science*, 10(3), 373–376.
- Emison, Gerald A. (2008). *Complex adaptive systems and unconventional progress for the national air quality management system*. *Public Administration Quarterly*, 32(3), 394–414.
- Gerrits, Lasse (2010). Public decision-making as coevolution. *E:CO*, 12(1), 19–28.
- Grobman, Gary M. (2005). Complexity theory: A new way to look at organizational change. *Public Administration Quarterly*, 29(3), 251–384.
- Jalonen, Harri (2007). *Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmisteluun*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen teknillinen yliopisto. Tampere: Tampereen Yliopistopaino.
- Jones, Matthew (2008). A complexity science view of modern police administration. *Public Administration Quarterly*, 32(3), 434–457.
- Kelly, Kevin. (1994). *Out of control: The new biology of machines, social systems, and the economic world*. New York: Basic Books.

- Kiel, L. Douglas (2005). A primer for agent-based modeling in public administration: Exploring complexity in “would-be” administrative worlds. *Public Administration Quarterly*, 29(3), 268–296.
- Kivelä, Juhani (2010). *Valtiokonsernin talousohjauksen tila – tuki vai taakka*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- McDaniel, Reuben R. Jr. & Jordan Michelle E. & Fleeman, Brigitte F. (2003). Surprise, surprise, surprise! A complexity science view of the unexpected. *Health Care Management Review*, 28(3), 266–278.
- Klijn, Erik-Hans. (2008). Complexity theory and public administration: What’s new. Key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration research. *Public Management Review*, 10(3), 299–317.
- Meek, Jack W. & Newell, William H. (2005). Complexity, interdisciplinarity and public administration: Implications for integrating communities. *Public Administration Quarterly*, 29(3), 322–350.
- Meek, Jack. W. (2008). Adaptive intermediate structures and local sustainability advances. *Public Administration Quarterly*, 32(3), 417–432.
- Merali, Yasmin & Allen, Peter (2011). Complexity and systems thinking. Teoksessa Allen, Peter & Maguire, Steve & McKelvey, Bill (toim.), *The SAGE handbook of complexity and management* (s. 31–52). Los Angeles: Sage.
- Mischen, Pamela A. & Jackson, Stephen K. (2008). Connecting the dots: Applying complexity theory, knowledge management and social network analysis to policy implementation. *Public Administration Quarterly*, 32(3), 314–338.
- Mitleton-Kelly, Eve (2003). *Ten principles of complexity & enabling infrastructures*. Teoksessa Mitleton-Kelly Eve (toim.), *Complex systems and evolutionary perspectives on organization: The application of complexity theory to organisations* (s. 23–50). Lontoo: Elsevier.
- Morgan, Gareth (2006). *Images of organizations*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage.
- Morçöl, Göktu (2005). *A new systems thinking: Implications of the sciences of complexity for public policy and administration*. *Public Administration Quarterly*, 29(3), 297–320.
- Morçöl, Göktu (2008). *Complexity of public policy and administration: Introduction to the special issue*. *Public Administration Quarterly*, 32(3), 306–313.
- Morçöl, Göktu (2010). *Issues in reconceptualizing public policy from the perspective of complexity theory*. *E:CO*, 12(1), 52–60.
- Raisio, Harri (2010). *Embracing the wickedness of health care: Essays on reforms, wicked problems and public deliberation*. Väitöskirja. Acta Wasae 228, Sosiaali- ja terveyshallintotiede 5. Vaasa: Vaasan yliopistopaino.

- Rhodes, Mary Lee (2008). Complexity and emergence in public management: The case of urban regeneration in Ireland. *Public Management Review*, 10(3), 361–379.
- Richardson, Kurt A. & Cilliers, Paul (2001). *Special editors' introduction: What is complexity science? A view from different direction*. *Emergence*, 3(1), 5–23.
- Richardson, Kurt A. (2008). *Managing complex organizations: Complexity thinking and the science and art of management*. *E:CO*, 10(2), 13–26.
- Scott, Ronald J. (2010). The science of muddling through revisited. *E:CO*, 12(1), 5–18.
- Simon, Herbert A. (1991). Bounded rationality and organizational learning. *Organization Science*, 2(1), 125–134.
- Strandman, Kristiina (2009). ”Se vain ilmestyi”: Vuorovaikutukseen perustuva strategian viestintä kuntaorganisaatiossa. Akateeminen väitöskirja. Lapin yliopisto. Rovaniemi: Lapin yliopistopaino.
- Teisman, Geert R. & Klijn, Erik-Hans. (2008). Complexity theory and public management: An introduction. *Public Management Review*, 10(3), 287–297.
- Teisman, Geert R. (2008). Complexity and management of improvement programmes: An evolutionary approach. *Public Management Review*, 10(3), 341–359.
- Vartiainen, Pirkko (2005). Wicked health care issues: An analysis of Finnish and Swedish health care reforms. *Advances in Health Care Management: International Health Care Management* 5, 163–186.
- Vartiainen, Pirkko (2007). Kompleksisuustieteet hallinnon tutkijan kiikarissa. *Hallinnon Tutkimus*, 26(3), 1–2.
- Vartiainen, Pirkko (2009). Kansalaiset terveydenhuollon uudistajina. Teoksessa Vakkuri J. (toim), *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat* (s. 172–186). Helsinki: Gaudeamus.
- Weber, Jeffrey A. (2005). Introduction to chaos, complexity, uncertainty and public administration: A symposium. *Public Administration Quarterly*, 29(3), 262–267.
- Zimmerman, Brenda & Lindberg, Curt & Plsek, Paul (2001). *Edgework: Insights from complexity science for health care leaders*. Irving, Texas: VHA Inc.

VI

MINKÄ TARINAN HALLINNON TUTKIMUS KERTOO?

HALLINNONTUTKIMUKSEN ELÄMÄNMUOTOJA TOTEUTUNEINE, TOTEUTUMATTOMINE JA TULEVINE KIELIPELEINEEN

Pertti Ahonen & Turo Virtanen

Pertti Ahonen:

Tämä teos on verrattomasti monipuolisemmin kuin mikään aikaisempi julkaisu valottanut maamme hallinnontutkimuksen kehkeytymistä, sen nykytilaa ja sen mahdollisiksi katsottuja tulevaisuudennäkymiä. Hallinnontutkimus maassamme koostuu sekä yleisemmistä että erikoistuneemmista ainesosista, joita yhdistää toisiinsa juuri se, etteivät niiden harjoittajat kiistä harjoittavansa – hallinnontutkimusta.

Kolmikymmenvuotisteoksen lopuksi on paikallaan pohtia, mistä hallinnontutkimuksessa on oikeastaan kysymys, mitä oikein tarkoittaa yhdyssana 'hallinnontutkimus'. Entä jos sanat ja yhdyssanat olisivat pelkkiä siistejä nimilappuja, jotka voitaisiin kiinnittää nimitävään seikkaan koko asian tullessa siten valmiiksi? Jos niin olisi, kysymyksen hallinnontutkimuksesta järjestäisivät tyhjentävästi tutkin-toasetukset 19.8.2004/794 ja 14.7.2005/568, Suomen Akatemian soveltama tutkimusalaluokitus, opetushallituksen koulutustarve-ennakointien ja samalla hallituksen vahvistamien koulutuksen kehittämisuunnitelmien KESU:jen koulutusaluokitus sekä Suomen yliopistot -yhdistyksen tilaama julkaisufoorumien luokitus, joka saattaa järjestyksen kouriin tutkimusalat.

Onneksi Wittgenstein julkaisi teoksensa Filosofisia tutkimuksia (1981/1953) avuksemme vastustaaksemme kaikkia naiiveja merkitysten tulkintoja. Hänen käsityksiinsä perehtymällä päädyimme siihenkin näkemykseen, että onpa hallinnontutkimus mitä tahansa, se on sitä vain erilaisiin elämänmuotoihin (*forms of life*) liittyvissä kielipeleissä (*language games*). Vaikka haluaisimme, emme voi pidättäytyä pelaamasta niitä – joten oppikaamme pelaamaan. Wittgensteininsa hyvin lukenut Kripke (1980) kiistää sen ajatuksen, että nimet kiinnittäisivät kohteisiinsa filosofista kieltä käyttääksemme essentialistisesti, suomenkielistä sanaa käyttäkseni 'olemuksellisesti'. Hänen mukaansa nimenomaan siksi tulee tarkastella kontrafaktuaaleja, toteutuneesta poikkeavia tapahtumankulkuja seurauksineen, jotka poikkeaisivat siitä mitä asioista tuli sen käsityksen mukaan, joka muodostui valitseväksi. Vaikkei Kripke liene Weberiä tutkistellutkaan, sama ajatus sattuu muodostamaan Weberin ideaalityyppimetodologian suoranaisten ytimen (Weber 1985a, 203; Weber 1985b, 266–290). Arvioiden tutkimuksen pitäytymisen vain todella tapahtuneeseen ja todennäköisimmin vastaisuudessa tapahtuvaan latteaksi ja tylsäksi Weber halusi ottaa tarkasteluun myös toteutumatta jääneet ja epätodennäköiset mahdollisuudet käsittävän joukon 'objektiivisia mahdollisuuksia' (*objektive Möglichkeiten*), jota rohkenen suositella myös laadustaan huolehtivan hallinnontutkimuksen keskeiseksi kohteeksi sen paneutuessa eri tutkimusaiheisiinsa.

Wittgensteinin, Weberin ja Kripken ajatusten nojalla hallinnontutkimuksessa ei tule eritellä vain todella tapahtuneeksi miellettyä ja todennäköisimpiä tulevaisuuden vaihtoehtoja vaan myös sitä, mikä on jäänyt enemmän tai vähemmän täpärästi tapahtumatta tai mikä saattaa toteutua tulevaisuudessa mutta vain jollakin hyvinkin pienellä todennäköisyydellä. Entä mikäli maamme hallinnontutkimuksesta olisi aikanaan eräissä väitöskirjoissa (Heiskanen 1967; Vartola 1978; Ahonen 1983) viitotittuun tapaan tullut vahvasti tieteenfilosofiaan nojaavaa, koko yhteiskuntatutkimuksen teoreettiselle aallonharjalle tähtäävää ja myös metodisesti ja tutkimusteknisesti eturivin tutkimusta sen sijaan, että se olisi päässyt hajoamaan monilukuisten mais-

teri- ja tohtorioppiaineiden ja niiden suuntausten, erillisten maisteri- ja tohtoriohjelmien sekä muiden vaihtelevien instituutioelementtien moninaisiin elementteihin? Entä mikäli hallinnontutkimus olisi kehkeytynyt maassamme vahvoin yhteyksin yleiseen valtio-oppiin kuten naapurimaamme Norjan kukoistavassa alamme tutkimuksessa sen kahden keskeisen edustajan artikkelin mukaan (Christensen & Laegreid 2008)? Entä mikäli maassamme olisi päässyt muodostumaan vahva yleinen organisaatioteoreettinen ja -empiirinen tutkimus, joka olisi hedelmöittänyt sekä julkisen hallinnon ja sen lähialojen että yritysorganisaation ja -johtamisen tutkimusta? Entä mikäli maamme kauppakorkeakouluyksiköt olisivat vaalineet vahvaa julkisen hallinnon tutkimusta ja sitä tukevaa politiikan tutkimusta keskuudessaan, josta on noussut sellaisia hallinnontutkimuksen globaalinimiä kuin Nils Brunsson ja Kerstin Sahlin Ruotsissa? Entäpä jos tuollaisia toteutumatta jääneitä vaihtoehtoja voitaisiin saada maassamme sittenkin ainakin joiltakin osin toteutumaan, jopa aivan lähitulevaisuudessa?

Turo Virtanen:

Olen samaa mieltä teoksen onnistuneisuuden laadusta kuin keskustelukumppanini, samoin kontrafaktuaalien arvosta luovassa tiedonmuodostuksessa ja intellektuaalisessa kontemplaatiossa. Wittgensteinin kautta löydämme vakuuttavaa argumentaatiota sen puolesta, että sanojen merkityksiä ei voi erottaa siitä, mitä sanoilla tehdään. Merkitykset määräytyvät kielen käytössä, jota voi luonnehtia peliksi (monta merkitystä silläkin). Pragmatiikka voittaa semantiikan – se on kuitenkin perusajatus. Pragmatiikan hallitsemattomuus tulee puolestaan elämänmuodoista, joiden taakse on vaikea nähdä – muuta kuin elämällä joissakin suhteissa toisissa muodoissa syntyvissä merkityksissä. Merkitysten perheyhtäläisyys tuottaa usein jotakin muutakin kuin ohipuhuntaa. Merkitysten kyseenalaistamisessa eivät auta loogisen avaruuden voluntaristiset merkitysjärjestelyt, sillä ilman elämänmuotoadekvaattisuutta jäsentelyt jäävät vaille uskottavuutta. Tämä on

kontrafaktuaalisen kehittelyn heikkous niin avartavaa ja kutkuttavaa kuin se joskus onkin. Nämä yleisperiaatteet voi nähdä myös tieteenalojen ja oppiaineiden jäsentelyissä.

Hallinnon tutkimuksen vaihtoehtoisten menneisyyksien tarkastelussa olisi mietittävä, mitkä elämänmuodot olisivat saattaneet tuottaa toisenlaisia menneisyyksiä. Hallinnon tutkijana ei voi olla kiinnittämättä huomiota yliopisto-organisaatioiden tekemiin rakenteellisiin ratkaisuihin, jotka ovat osaltaan synnyttäneet kielellistä ja toiminnallista yhteisöllisyyttä hallinnon tutkimukseen, eräänlaisia akateemisia elämänmuotoja. Ne vaikuttavat myös tutkimuksen suuntautumismahdollisuuksiin. Esimerkiksi Helsingin yliopiston rakenteellisessa kehittämisessä on tuon tuostakin ollut esillä, että sosiaalipsykologia yhdistettäisiin psykologiaan, käytännöllinen filosofia teoreettiseen filosofiaan (filosofiaksi), yhteiskunta- ja taloushistoria historiaan. Kaikkien näiden parien edelliset jäsenet ovat onnistuneet säilyttämään kotitiedekuntanaan valtiotieteellisen tiedekunnan (jälkimmäiset ovat edelleen toisissa tiedekunnissa). Näissä tapauksissa organisaatorakenne epäilemättä tukee pitkävaikutteisesti oman näkökulman ja identiteetin säilymistä alan tutkimuksessa ja koulutuksessa. Tämä rakenteellinen ratkaisu nojaa eri oppiainanimikkeiden käyttöön ja sijoittamiseen eri tiedekuntiin. Tuloksena voi ajatella olevan erilaisia akateemisia elämänmuotoja, joiden kielenkäyttö ja käsitteellistämistavat eriytyvät myös tieteen kielen tasolla. Kielen merkityksiä ei taas wittgensteinilaisittain voi pitää uskottavina, ellei itse kuulu noihin elämänmuotoihin. Tieteenalanimikkeet eivät ole välttämättä sama asia kuin oppiainanimikkeet. Edellisiinkin liittyy virallisia nimeämistapoja, kuten julkaisumme tuo esiin, mutta tieteenalat voi nähdä myös osana kansainvälistä tiedeyhteisöä, jolla ei ole oikeudellisen yhteisön statusta eikä tarvetta etsiä ainoita oikeita nimikkeitä. Nimikkeistö saa erilaisia kielellisiä muotoja eri kieliyhteisöissä erilaisia virallisia tarkoituseriä varten. Ehkä löydämme sieltä tiedepoliittisia elämänmuotoja.

Mutta todellakin, olisiko suomalainen hallinnon tutkimus yhtä laajaa ja monipuolista, ellei Tampereen yliopistoon olisi perustettu

hallintotieteellisen opintosuunnan oppiaineita ja luotu omia koulutuksia omine tutkintonimikkeineen? Minkä oppiaineiden yhteydessä olisi suomalaisessa yliopistokulttuurissa syntynyt yhtä vahvoja hallinnon tutkimuksen akateemisia elämänmuotoja? Organisaatiorakenteilla lieene nähty merkitystä muuallakin. Esimerkiksi Bergenin yliopiston kansainvälisesti tunnettu hallinnon ja organisaatioiden tutkijayhteisö on toiminut omana laitoksenaan vuodesta 1980 lähtien (rinnalla on toiminut valtio-opin laitos omana laitoksenaan). Ehkä juuri organisaatioaseman vuoksi ei sitten ole enää niin tärkeää, mihin tiedeyhteisölliseen tieteenalaan toiminta yhdistetään, kun kaikki ihmistieteet kuitenkin tarjoavat toisilleen hyödyllistä sisältöä. Riittävä autonomia koulutuksessa ja tutkimuksessa antaa hyvän pohjan rakentaa akateemista elämänmuotoa. Sekoitussuhteista syntyy paikallinen identiteetti, josta voi tulla kansainvälisesti menestyvä *genre*.

Pertti Ahonen:

En voi väittää, että keskustelukumppanini kirjoittamansa nojalla sinänsä edustaisi näkemystä, että tosiasiallinen maailma olisi paras mahdollinen maailma, vaikka joitakin oireita siitä mielestäni havaitsenkin. Joka tapauksessa ja varmuuden vuoksi kehittelen hieman juuri tuota tematiikkaa. 'Paras mahdollinen maailma' – sehän on *G. W. Leibnizin* vuonna 1710 muodostama ilmaus hänen tarkasteltuaan 'teodikeana' tunnettua ongelmaa. Kristitty kysyy, että vaikka Jumala on kaikkiihyvä, miksi sitten maailmassa on niin paljon paha? Leibniz joutui tutkimansa ilmiön pelastaakseen – voisi sanoa, että suorastaan pelastaakseen Jumalan, joskin toki vain tuolloisen filosofisen argumentoinnin muodostaman erityisen 'elämäntavan' piirissä – väittämään, että myös paha olisi peräisin samasta kaikkiihyvästä lähteestä kuin hyvä eli Jumalasta. Leibniz edusti itse asiassa jo varsin myöhäistä etappia maailmankatsomuksellisella kehityspolulla sokeasta – ja monen ainoana aitona pitämästä – uskosta kohden rationalismia. Jälkimmäinen ajatustapa peri kuin perikin teodikean 'mallit' ja 'käsikirjoitukset'

maallistaen ne alkulähtökohtiin nähden tuntemattomiin. Sääntelemättömän markkinatalouden tinkimätön puoltaja ja hänen tieteellistetty lihallistumansa monetaristinen ekonomisti, mitäpä muuta he ovat kuin maallistumistaan maallistuneen teodikean julistajia, vähäisinä veljinään uusliberalisti ja itse asiassa jo vanhan 'uuden julkishallinnon' kannattaja tuon rajoiltaan perin epätarkan rationalismin kaapuun pukeutuneen ideologian teknisesti hiotuimmissa muunnelmissa? Tunnustan omaa uskoani: kiistan, että maailma olisi paras mahdollinen ja että pahakaan olisi muuta kuin hyvän eräänlaista vieraantumista itsestään, joka haastaa palauttamaan sen sellaiseksi kuin sen tulisi olla.

Ryhdyin nyt muotoilemaan tiettyjä vastauksia kysymyksiini, jotka esitin ensimmäisessä puhevuororupeamassani. Entä mikäli maamme hallinnontutkimuksesta olisi aikanaan eräissä – nykykannalta jo liki ammoisissa – väitöskirjoissa viitotettuun tapaan tullut vahvasti tieteenfilosofiaan nojaavaa, teoreettisesti kiteytettyä tutkimusta? Joudun arvioimaan myös seurauksia siitä, ettei käynyt siten kuin ei käynyt, sekä siitä, jos olisi käynyt siten kuin kuitenkin jäi käymättä. Arvioin, ettei hallinnontutkimus tuossa tapauksessa olisi voinut laajasti institutionalisoituen muodostua vailla globaaleja vertailukohtia jääväksi laajaksi alaksi peräti neljinetoista maisteri- ja tohtorikoulutuksen oppiaineineen. Tieteenfilosofiseen ja teoreettiseen hienostuneisuuteen tähtäävä hallinnontutkimus ei olisi voinut imeä tieteenfilosofista ja teoreettista elinvoimaa ikään kuin omasta itsestään – kuten se ei nykymuodossakaan ole voinut tehdä, joskaan juuri yrittämättään saati oppiaine- ja tutkimusalahajanaisuudessa voimattaankaan. Uskontunnustukseni mukaan *is* ei implikoi, että *ought*, eli olen samaa mieltä Skotlannin valistuksen suuren nimen *David Hume*n kanssa tästä 'Humen giljotiinina' tunnetusta periaatteesta. Toisin sanoen, en missään tapauksessa päättele – enkä omaksumaani logiikkaan pitäytyen edes voisi – maamme hallinnontutkimuksen olemassaolon, laajuuden, sen historiallisten vaiheiden tai sen suuntausten perusteella päätellä, että mikään noista seikoista olisi sinänsä hyvä. Tai kuten Jyväskylän yliopiston korkeakoulututkimuksen professori *Jussi Välimä* eräissä tilaisuudessa kuulteni sarkastisesti lausui: "Miljoona kär-

pästä ei voi olla väärässä.” Jos *is* implikoi, että *ought*, eläinystäviemme valintoja pidettäköön rationaalisina, mutta muuten – katsottakoon, että Hume on oikeassa. Sehän oli myös Välimaan kiistaton pointti.

Usko tietoon itseisarvona – muuten oman yliopistoni sekä nykyisen että kehkeytyvän uuden strategian avainperiaatteita korostajinaan muun muassa yliopistoni kansleri *Ilkka Niiniluoto* monissa avainkirjoituksissaan – kuitenkin kuuluu vakaumukseeni. Kun Niiniluodon kantaa ja Helsingin yliopiston strategian avaintähdennystä avaa, paljastuu erittäin kiinnostava, vahva ja elinkelpoinen perinne, josta poiketen tuskin mikään muu ajatusjuonne kykenee tekemään selkoa siitä, mistä yliopistotoiminnassa on oikeastaan kysymys. Asista kiinnostunut lukija ohjautuu tutkistelemaan erityisesti kolmen avainkirjoittajan ajatuksia ja niiden perustelluimpia tulkintoja: *Wilhelm v. Humboldtin* ajatusten nojalla kehkeytynyttä ’humboldtilaista’ ajatteluperinnettä, englanninkielisen alueen keskeisen vaikuttajan *John Henry Newmanin* Aristoteleelta juontamia tähdennyksiä siitä, mitä on akateeminen vapaus, sekä *Émile Durkheimin* analyyseja siitä, mikä syvä mielekkyys – suoranaisine maallistuneine pyhyysarvoineen – voi kätkeytyä akateemiseen, tieteellisen intellektuaaliseen kutsu-
mukseen. Maansa Preussin lyhytaikaiseksi opetusministeriksi ja sittemmin suurlähettilääksi ei epäroinyt ryhtyä v. Humboldt, Newman on itäisen naapurimaansa tuolloin sortaman Irlannin kansan keskeisen *alma materin* University Collegen perustajahahmo, Durkheim keskeisiä aikansa koulutuspoliitikkoja eikä Niiniluoto ole kaihtanut yliopistonsa johtotehtäviä vaan onnekkaasti päinvastoin. Tämä ei estänyt ketään heistä laatimasta upeita muotoiluja siitä, että intellektuaalisen toiminnan tulee olla vapaata – koska levottomasti vaihtelevien välineellisten tarkoituksien orjuudessa se kuoleentuu. Itsekin toimin kaksikymmentä vuotta maamme hallinnon tutkimuksen oppiaineista kenties teknillisesti ja ammatillisesti suuntautuneimman professorina – mutta uskon silti mitä uskon. Johtotähdekseni haluan omaksua uskon useampaan mahdolliseen maailmaan – vaikkapa Leibnizin, Weberin ja *Jaakko Hintikan* viitoittamaan tapaan – aikoen samalla jatkaa viidettäkymmentä vuotta harjoittamaani herkeämätöntä unel-

mointia paremmasta maailmasta ja konkreettisempaakin hahmotte-
lua ainakin joistakin sen kysymykseen tulevista tunnuspiirteistä.

Koettaen elää kuten uskon – monet päivätaiset houkutuk-
setkin hyvin henkilökohtaisesti tuntien jotenkin kuin *Martti Luther*
aikanaan omassa kilvoituksessaan – ja toivoen samaa myös muilta
korostan siksi ensimmäistä esiin nostamaani vaihtoehtoa: hallinnon
tutkimusta intellektuaalisesti mitä korkeampioprofilisena tutkimus-
alana mutta vailla kuvitelmia sen mahdollisuudesta omaehtoiseen
intellektuaaliseen itsenäisyyteen tai edes vankkaa autonomiaan. Tuon
mallin toteutuminen olisi hyvinkin vastannut sitä ideaalia, jota Ilkka
Heiskanen (1967) maamme hallinnon tutkimuksen kehittymiselle
muotoili väitöskirjansa loppuhuipennukseksi.

Entä mikäli hallinnontutkimus olisi kehkeytynyt maassamme
vahvoin yhteyksin yleiseen valtio-oppiin kuten naapurimaamme
Norjan kukoistavassa alamme tutkimuksessa? Lähestyn asiaa epäsuo-
raan aluksi arvioimalla, että tuon kehityskulun tapahtumatta jäämi-
nen on riippunut niin kysynnästä kuin tarjonnasta. Valtio-oppi eriy-
tyneine osineen, jotka eräissä yliopistoissamme muodostavat erilliset
oppiaineet kuten maailmanpolitiikka tai kansainvälinen politiikka
sekä valtio-oppi tai politiikan tutkimus ylipäättään, eivät käsitykse-
ni mukaan ole kokeneet hallinnontutkimuksen aihepiiriä itselleen
läheisiksi. Maamme hallinnontutkimus on puolestaan tuskin tar-
joutunut yhteistyökumppaniksi valtio-opille, joskin asia on minulta
toistaiseksi tarkemmin selvittämättä. Norjassa valtio-opin ja hallin-
nontutkimuksen vuorovaikutusta on edistänyt tehokas katalyytti,
organisaatioteoria ja -tutkimus. Vaikka asialla on vanhempaakin his-
toriaansa Bergenin yliopistossa, erittäin oleellista oli Johan P. Olsenin
muodostuminen yhteistyökumppaniksi organisaatioteorian ja -tutki-
muksen maailmannimistä Herbert A. Simonin perinnön keskeiselle
kantajalle ja edelleen muotoilijalle James G. Marchille Stanfordin
yliopistosta. Parivaljakko on jo viidettä vuosikymmentä antanut
maailmalle milloin sittemmin klassikoksi muodostuneen artikkelin,
milloin vankan teoksen (esim. Cohen, March & Olsen 1972; March
& Olsen 1995). Yhteistyösuhteella on myös sivujuonteitaan, josta

kenties keskeisimmän muodostaa Scandinavian Consortium for Organizational Research -yksikkö eli Scancor Stanfordissa, jossa March edelleen vaikuttaa. Jopa onnettomuudeksi maallemme arvioin sen, että meiltä vain liiketaloustiede osallistuu Scancorin toimintaan toisin kuin muista Pohjoismaista, joista myös valtio-oppi ja – yleensä sen mukana – hallinnon tutkimus ovat voineet verkottua maailman johtavan organisaatioteorian ja -tutkimuksen yliopistoon. Vain joku harva meistä maamme hallinnontutkijoista on voinut viettää kauden Scancorissa, jolla on tosin toimintaa myös maassamme ja muualla Euroopassa.

Entä mikäli maassamme olisi päässyt muodostumaan vahva yleinen organisaatioteoreettinen ja -empiirinen tutkimus, joka olisi hedelmöittänyt sekä julkisen hallinnon ja sen lähialojen että yritysorganisaation ja -johtamisen tutkimusta? Eräs tapa tämän, maassamme toteutumatta jääneen kehityskulun avautumiseen olisi voinut olla jokin Norjassa toteutunutta vastaava kontingenti tapahtuma, arkikielellä silkka 'onnenkantamoinen'. Huomaan muuten vuodesta 2010 alkaen olevani maamme hallinnontutkimuksen ainoa professori, jonka vastuualue kattaa alani nimikettä myöten paitsi hallinnon tutkimuksen, myös organisaatiotutkimuksen. Huomaan myös olevani maamme toistaiseksi ainoa hallinnontutkimuksen professori, joka on nimitetty ilman aikarajaa tehtävään, johon liittyy myös organisaatiotutkimuksen määre. Tunnen itseni vahvasti velvoitetuksi, vaikka liki tyhjistä on ollut haastavaa alkaa, kun aikaakin on ollut vasta vähän.

Entä mikäli maamme kauppakorkeakouluyksiköt olisivat vaalineet vahvaa julkisen hallinnon tutkimusta ja sitä tukevaa politiikan tutkimusta keskuudessaan, kuten on tapahtunut kolmessa muussa Pohjoismaassa? Ruotsin kaksi globaalisti menestyneintä hallinnon ja nimenomaan julkisen hallinnon tutkijaa on siis nimenomaan liiketaloustieteilijää, Nils Brunsson (esim. 2009) Tukholman yliopistosta ja Kerstin Sahlin (esim. Greenwood ym. 2008) Tukholman yliopistosta. Hallinnontutkimuksen professuureja ei maamme kauppakorkeakouluyksiköissä muista Pohjoismaista poiketen siis ole sen enempää kuin valtio-opin professuureja, joista jälkimmäiset ovat lakkautuneet. *Tut-*

tu Tarkiainen toimi varhaiseen kuolemaansa vuonna 1969 saakka valtio-opin professorina Kauppakorkeakoulussa. Svenska Handelshögskolanissa puolestaan esiintyi kauppätieteiden maisterin tutkinnon pääaineeksi kelpaavien aineiden joukossa *ekonomisk politologi*, joka on nyttemmin alennettu sivuaineen asemaan. Ottaen huomioon, kuinka keskeisiä poliittisia toimijoita yritykset ovat nykymaailmassa moniin valtioihinkin verrattuina ja kuinka niistä monet pienemmätkin joutuvat asettautumaan yhteiskuntavastuuseen tahtoen tai tahottomattaan, puute on silmiinpistävä. Jos ja kun yritysten yhteiskuntavastuun nojalla kiteytettävää moraalista kuria vaaditaan nykyisin myös julkisen hallinnon organisaatioilta, asetelma on nurinkurinen. Valtio-opin perinne on laskentatavan mukaan 2 500 vuoden tai ainakin 100-150 vuoden ajan nimittäin hyvinkin selvästi kiteyttänyt kysymyksiä siitä vastuusta, jota julkisen sektorin organisaatioiden tulisi kantaa. Valtio-oppia tulisi valtio-oppineiden opettaa yritysmaailman tutkijoille ja tuleville toimijoille – ei siten tavallaan päinvastoin kuin nyt saattaa tapahtua.

Turo Virtanen:

Keskustelukumppanini esiin nostama ajatus tosiasiallisen maailman ja parhaan maailman suhteesta on monimielinen. Paremmuuden kriteerit voivat olla keskuudessamme tosiasiallisina mutta täysimääräisesti toteutumattomina ihanteina, jotka tunnistamme. Esimerkiksi tieteilisen tiedon itseisarvo. Näihin ihanteisiin uskoen yritämme parantaa maailmaa yhä uusilla tavoilla mutta totunnaisesti, ihanteen elämänmuotoja usein haastamatta. Tai sitten paremmuuden kriteerit ovat vasta idullaan jos sitäkään. Silloin niitä ei kait voi sanoa tosiasiallisiksi. Pidän osaa nykyisestä arvomaailmasta kannatettavana, mutta varaan toki itselleni mahdollisuuden kannattaa myös ihanteina, joita emme vielä tunnista tai joita ei vielä ole. Juuri nämä ovat mahdollisten maailmojen rakennuselementtejä. Itse asiassa mielelläni etsinkin jotakin ihan uutta. Myöhemmässä wittgensteinilaisessa ajattelussa etiikkakin

on osa elämänmuotoa, joten uusi syntyy pikemminkin tekemällä kuin etäisissä asemissa kontemploimalla. Uutta tehdään.

Kun olen panostanut uusien sisältöjen ja käytäntöjen toteuttamiseen yliopistoelämässä, olen havainnut monien ajattelevan, että paras mahdollinen maailma on jo olemassa. Ainakin parhaan mahdollisen yliopiston kriteerit 'jo tiedetään'. Yliopistouudistuksesta keskustelu on tästä hieno esimerkki. Ehkä hallinnon tutkimuksessakin uusia ihanteita tieteelliselle tiedonmuodostukselle, tulevaisuuden hallinnon tutkimukselle, alkaa generoitua helpommin, kun lähdetään ulos julkaisufetisismiä tihkuvista oppiainekäytävistä, joiden tyyssijoista löytyviä elämänmuotoja joku voisi pitää vieraantuneinakin. Hallinnon tutkijat ovatkin usein tarjonneet asiantuntemustaan monenlaisien uudistusten toteuttamisessa, kun sitä on kysytty. Siihen mittaan, että on myös esitetty perusteltua kritiikkiä: hyväksyttekö uudistusten tavoitteet ilman muuta? Tämä on aina aiheellinen kysymys. Tätä kautta on kuitenkin samalla syntynyt hallinnon tutkimuksen erikoistumisalueita, joiden institutionalisoituminen on luonut uusia koulutus- ja tutkimusalueita autonomiselle tiedonmuodostukselle - kansainvälisiä esimerkkejä mukaillen. Vastustajia näille uusille avauksille on yleensä riittänyt.

Keskustelukumppanini huomio organisaatiotutkimuksen suhteellisesta heikkoudesta on osuva. Itse näen hallinnontutkimuksen tulevaisuuden rakentuvan vahvasti organisaatio- ja johtamistutkimuksen varaan. Siinä tarvitaan monien ihmistieteiden aineksien hyödyntämistä, mutta myös näkökulmia, jotka rakenteistavat hyödyntämistä. Tämän tutkimuksen muuttuvissa kohteissa syntyvät uudet julkisen ja yksityisen sekamuodot ja käytännön ihanteet, joihin sisältyvät globaalit ja paikalliset näkökulmat riitauttavat kansallisvaltiollisten instituutioiden varassa syntyneiden politiikan ja hallinnon teorioiden selitysarvoa. Esimerkiksi turvallisuuden tutkimus vaatii kansainvälisten suhteiden tutkimuksen ohella uutta organisaatio- ja johtamistutkimusta jatkossa yhä enemmän. Myös koulutusinstituutiot kokenevat informaatioteknologian konvergenssin ja kansainvälistymisen myötä mullistuksia, jotka luovat yhä uusia paineita myös

yliopistollisen toiminnan uudistumiselle. Ns. kehittyneiden länsimaiden yksi keskeinen vientituote voi olla tulevaisuudessa länsimaisen yliopisto- ja tiedeinstituution kotouttaminen laajoilla väestöpohjilla toimiville uusille sekakulttuureille. Viemällä se paikan päälle. Organisaatioiden etiikan tutkimus todennäköisesti vahvistuu ja monipuolistuu, sillä kansallisen regulaation taustalta löytyvät justifikaatioperusteet eivät riitä oikeuttamaan monikulttuuristen organisaatioiden eksternaliteetteja, joiden plussien ja miinusten syntyminen noudattaa ajallis-paikallisesti uusia jakosuhteita. Moninaisten vastuukysymysten uudenlaiseen jäsentämiseen tarvitaan moraalifilosofian ohella myös politiikan filosofiaa. Koska talous on mukana kaikessa, organisaatioiden tehokkuuden edistäminen ja osoittaminen tulee samaan yhä uusia jäsenyyksiä, kun vastuullisuus mielletään laajemmin ja epäpääkallistemmin. Toiminnan informaatioperusteisuuden ja virtuaalisuuden yhteisvaikutus luo paineita jäsentää ja johtaa organisaatioita mitä moninaisimmin tavoin. Tiedon riippuvuus organisaatioista kutsuu mukaan analyysiin niin sosiologit kuin sosiaalisen epistemologian. Juhlajulkaisumme sisällöstä löytyy monia lisäaihoita tutkimuksen tulevaisuuden pohdintaan.

Hallinnon tutkimuksen ja tieteen klassikot eivät todennäköisesti menetä asemaansa, mutta heitä tulkitaan eri tavoin – ja arvostuksessa on suhdanteensa. Tieteen historia kirjoitetaan hallinnon tutkimuksessakin näkökulmista, joita ei vielä ole, kun edetään pitemmälle tulevaisuuteen. Sen verran uskon hallinnon ilmiön ylikulttuurisuuteen, että ilmiö on olemassa pitkälle tulevaisuuteen, vaikka sanavarasto ja arvomaailma muuttuvat kielipelien ja elämänmuotojen mukaan. Nykykäsitteillä pystymme – tai ainakin luulemme pystyvämme – paikantamaan hallinnon ilmiön ihmisyyhteisöjen synnyn alkuhämärään asti, vaikka kielipelit ja elämänmuodot olivat tuolloin varmasti toiset.

Mitä mahtaa tapahtua hallinnon tutkimuksen organisointitavoissa tulevaisuudessa, jos tutkimuskohteissa tapahtuu olennaisia muutoksia? Suomalainen tapa organisoida hallinnon tutkimus on tietyissä suhteissa ainutlaatuinen. Se voi antaa tukea tulevienkin

muodostelmien omintakeisuudelle. Paras tuleva maailma ei ole aina muualta matkittu. Organisoititavoissa voidaan ottaa tavoitteeksi uudenlaisten tutkimuksen synnyttäminen jonkin tarvearvion pohjalta, tai sitten organisointi seuraa jo muuttuneita tutkimuksen rakenteita. Yliopistojen toiminnassa jälkimmäinen taitaa olla yleisempää, aina ajautumiseen ja jälkeenjääneisyyteen asti. Tampereen yliopiston päätös laajan hallintotieteellisen opintosuunnan perustamiselle vuonna 1965 on esimerkki edellisestä.

Parin viime vuosikymmenen aikana yliopistoja on yhä yleisemmin alettu tarkastella johtamistarpeessa olevina organisaatioina, ei vain orgaanisesti kasvavina ja eriytyvinä instituutioina (esim. Clark 1983; Birnbaum 1992; Marshall 2007; Meek ym. 2010; Bolman & Gallos 2011). Yhtenä ajurina on ollut yliopistojen entistä avoimempi kilpailu ja sitä tukevat globaalit ja kansalliset ranking-käytännöt (Hazelkorn 2011), tietysti myös massoitumiseen liittyvä finanssikriisi ja osin legitimititeettikriisikin. Yliopistojen johto on tyypillisesti hyvin kiinnostunut näistä ajatuksista. Kriitikot ovat pelästyneet autonomian ja akateemisen vapauden mahdollista menetystä, mihin yliopistojen johto taas ei tunnu useinkaan uskovan. Vapauden menetys ei liene väistämätön seuraus. Monet tosin uskovat, että yliopiston sisä- ja ulkosyntyinen poliittinen evoluutio on synnyttänyt ja on synnyttävä koostumukseltaan ja toimintatavoiltaan parhaan mahdollisen yliopiston joka paikassa ja kaikkiin oloihin. Välimuotojakin on, mutta harkintaa toki tarvitaan, eikä mitään muotoa tule tulkita pyysyväksi. Harkinta ja siihen nojaava toimintakyky edellyttävät johtamisrakenteita, jotka antavat mahdollisuuden vastuullisten vaihtoon, kun yhtä vastuullisia eivät olekaan kaikki (tai ei oikeastaan kukaan). Kärpäsparvia surisee niin muotien kuin perinteidenkin ympärillä, joten luovinta on usein ajatella toisin ja toimia itsenäisesti. Tampereen yliopisto, jossa suomalainen hallinnon tutkimus sai ensimmäisenä vahvemmat viralliset puitteensa, uudistaa tätä kirjoitettaessa toimintaansa kadehdittavan tuorein ottein. Johtamiskorkeakoulun konsepti herättää varmasti mielenkiintoa ulkomaillakin.

Maamme hallinnontutkijoiden piirissä esiintyy sekä heitä yhdistäviä piirteitä että seikkoja, jotka erottelevat heitä toisistaan. Vaikka he katsovat alaansa hyvinkin eri suunnilta, haluamme nostaa esiin tietyn seikan, jonka uskomme yhdistävän monia ellei kaikkia hallinnontutkijoita. Mitä kielipeliä yliopisto- ja tiedepolitiikassa tulevaisuudessa harjoitetaankaan, yhä uusienkin 'nimilappujen' jaon tuloksena hallinnon tutkimus tulisi voida edelleen tunnistaa omana tiedeyhteisönään. Sen tulisi myös erottua oman piirin ulkopuolelta käsin. Tältä osin tulevaisuuden parempi maailma toivottavasti muistuttaa eräiltä tärkeiltä muodollisilta piirteiltään viimeaikaista ja nykyistä maailmaamme. Hallinnontutkimuksen ja sille perustuvan yliopistokoulutuksen tarvetta tuskin kiistetään, niin arvioimme. Miten yliopisto-, koulutusala- ja tutkintorakenteita sitten kehitetäänkään, identiteettirakenteiden tulisi olla sellaisia, että hallinnon tutkijoilla on 'puhelinnumero' tai 'sähköpostiosoite' – ja mieluiten lukuisia. Hallinnontutkimuksen edustama asiantuntemus tulisi olla löydettävissä ilman huomattavan sofistikoitunutta yliopistomaailman globaalien ja paikallisten kielipelien tuntemustakin. Hallinnon Tutkimuksen Seuralle riittää siksi haasteita myös sen tuleville toimintavuosikymmenille.

- Ahonen, P. (1983). *Public policy evaluation as discourse*. Helsinki: Finnish Political Science Association.
- Birnbaum, R. (1992). *How academic leadership works*. Understanding success and failure in the college presidency. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bolman, G. & Gallos, L.G. (2011). *Reframing academic leadership*. San Francisco, CA: Jossey & Bass.
- Brunsson, N. (2009). *Reform as routine: Organizational change in modern world*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T., & P. Lagreid. (2008). The study of public management in Norway. Teoksessa Kickert, W. (Eds.), *The study of public management in Europe and the US* (s. 99–121). London: Routledge.
- Clark, B.R. (1983). *The higher education system*. Academic organization in cross-national perspective. Berkeley: University of California Press.
- Cohen, M.D. & March, J.G. & Olsen, J.P. (1972). Garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1–25.
- Greenwood, R. & Oliver, C. & Sahlin, K., & Sudday, R. (Eds.) (2008). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. London: Sage.
- Hazelkorn, E. (2011). *Ranking and the reshaping of higher education*. The battle for world-class excellence. London: Palgrave-Macmillan.
- Heiskanen, I. (1967). *Theoretical approaches and scientific strategies in administrative and organizational research*. Helsinki: Societas Scientiarum Fennica.
- Kripke, S. (1980). *Naming and Necessity*. Blackwell: Oxford.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1995). *Democratic governance*. New York: Free Press.
- Marshall, S. (Ed.) (2007). *Strategic leadership of change in higher education*. What's new? London: Routledge.
- Meek, V.L. & Goedegebuure, L. & Santiago, R. & Carvalho, T. (Eds.) (2010). *The changing dynamics of higher education middle management*. Dordrecht: Springer.
- Vartola, J. (1979). *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta*. Tutkimus julkishallinnon kriiseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Weber, M. (1985a). Die 'Objektivität' sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. Teoksessa *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre* (s. 146–214). Tübingen: Mohr.
- Weber, M. (1985b). Kritische Studien auf dem Gebiet der kulturwissenschaftlichen Logik. Teoksessa *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre* (s. 215–290). Tübingen: Mohr.
- Wittgenstein, L. (1981). *Filosofisia tutkimuksia*, alkuteos Philosophical investigations 1953. Porvoo: WSOY.

Liite. Hallinnon Tutkimuksen Seuran johtokuntien jäsenet ja toimihenkilöt 1981-2011. (Koonnut Susanna Järvi)

1981

Hallinnon Tutkimuksen Seura perustettiin 8.5.1981.

Ilmoitus yhdistysrekisteriin jätettiin 4.6.1981.

Seura perustettiin tieteelliseksi yhdistykseksi, jonka keskeisenä tehtävänä on edistää hallinnon tutkimusta Suomessa sekä osallistua alan kansainväliseen yhteistoimintaan.

Perustajajäsenet:

Eloranta Kari
Heinilä Matti
Hoikka Paavo
Jatkola Vesa
Jussila Matti
Kronqvist Harry
Kultalahti Jukka
Laakso Seppo
Lainamo Sakari
Lankinen aarno
Lehmus Antti
Lehtinen Timo P.J.
Lindberg Markku
Lumijärvi Ismo
Martikainen Tuomo
Meklin Pentti
Modeen Tore
Myllymäki Arvo
Mäensuu Kari
Mäkinen Harri
Nakari Risto
Nikkilä Juhani
Palmgren Sten
Pohjolainen Teuvo
Pääkkönen Heikki
Rytkölä Olavi
Talkkari Antti
Tiihonen Paula
Tiihonen Seppo
Saarikoski Martti

Sipponen Kauko
Somiska Maija-L.
Uotila Jaakko
Vartola Juha
Verno Marketta
Virrantuomi Raimo
Virtanen Turo
Väinämö Helena

Perustavassa kokouksessa seuralle valittiin seuraava **johtokunta**:

Puheenjohtaja	Vartola Juha
Varapuheenjohtaja	Mäki Tauno T.

Jäsenet:
Helander Voitto
Kronqvist Harry
Laakso Seppo
Martikainen Tuomo
Modeen Tore
Salminen Seppo
Ståhlberg Krister
Talkkari Antti
Uotila Jaakko
Volanen Risto

Sihteeri Talkkari Antti
Taloudenhoitaja Meklin Pentti

1982

Johtokunta

Puheenjohtaja	Vartola Juha
Varapuheenjohtaja	Mäki Tauno T.

Jäsenet ja varajäsenet:

Helander Voitto	(Lindgren Kari)
Laakso Seppo	(Riepula Esko)
Martikainen Tuomo	(Yrjönen Risto)
Modeen Tore	(Rosas Allan)
Piha Kalevi	(Ahlstedt Leo)
Salminen Seppo	(Kiviniemi Markku)
Ståhlberg Krister	(Djupsund Göran)
Talkkari Antti	(Lumijärvi Ismo)
Uotila Jaakko	(Pohjolainen Teuvo)
Volanen Risto	(Kronqvist Harry)

Sihteeri	Talkkari Antti
Taloudenhoitaja	Meklin Pentti

Johtokunnan alaisuuteen kuuluva julkaisutoimikunta:

Hallinnon Tutkimus -lehti

Päätoimittaja	Vartola Juha
Toimitussihteeri	Virtanen Turo

Toimituksen jäsenet:

Helander Voitto
Modeen Tore
Piha Kalevi
Volanen Risto

1983

Johtokunta

Puheenjohtaja	Vartola Juha
Varapuheenjohtaja	Mäki Tauno T.

Jäsenet ja varajäsenet:

Helander Voitto	(Lindgren Kari)
Laakso Seppo	(Riepula Esko)
Martikainen Tuomo	(Yrjönen Risto)
Modeen Tore	(Rosas Allan)
Piha Kalevi	(Ahlstedt Leo)
Salminen Seppo	(Kiviniemi Markku)
Ståhlberg Krister	(Djupsund Göran)
Uotila Jaakko	(Pohjolainen Teuvo)
Af Ursin Klaus	(Lumijärvi Ismo)
Volanen Risto	(Kronqvist Harry)

Jäsensihteeri	af Ursin Klaus
Taloudenhoitaja	Karento Helena

Hallinnon Tutkimus -lehti

Päätoimittaja	Vartola Juha
Toimitussihteeri	Virtanen Turo

Toimituksen jäsenet:

Helander Voitto
Modeen Tore
Piha Kalevi
Volanen Risto

1984

Johtokunta

Puheenjohtaja
Varapuheenjohtaja

Vartola Juha

Jäsenet:

Ahonen Pertti
Helander Voitto
Huhtanen Raija
Modeen Tore
Mäenpää Olli
Mäki Tauno T.
Piha Kalevi
Ståhlberg Krister
Temmes Markku
af Ursin Klaus
Volanen Risto

Jäsensihteeri

af Ursin Klaus

Hallinnon Tutkimus -lehti

Päätoimittaja

Vartola Juha

Toimitussihteeri

Virtanen Turo

Toimituksen jäsenet:

Helander Voitto
Modeen Tore
Piha Kalevi
Volanen Risto

1985

Johtokunta

Puheenjohtaja	Vartola Juha
Varapuheenjohtaja	Mäenpää Olli

Jäsenet ja varajäsenet:

Ahonen Pertti	(Tiihonen Seppo)
Helander Voitto	(Hänninen-Salmelin Eva)
Mäki Tauno T.	(Modeen Tore)
Piha Kalevi	(Ahlsted Leo)
Salminen Ari	(Nikkilä Juhani)
Sinkkonen Sirkka	(Huhtanen Raija)
Ståhlberg Krister	(Djupsund Göran)
Tainio Risto	(Lumijärvi Ismo)
Temmes Markku	(Kiviniemi Markku)
Virkkunen Jaakko	(Eloranta Kari T.)

Sihteeri ja jäsen sihteeri	af Ursin Klaus
----------------------------	----------------

Hallinnon tutkimus -lehti

Päätoimittaja	Vartola Juha
Toimitussihteeri	Virtanen Turo

1986

Johtokunta

Puheenjohtaja	Vartola Juha
Varapuheenjohtaja	Mäenpää Olli

Jäsenet ja varajäsenet:

Ahonen Pertti	(af Ursin Klaus)
Helander Voitto	(Hänninen-Salmelin Eva)
Mäki Tauno T.	(Jahnukainen Iiro)
Piha Kalevi	(Ahlstedt Leo)
Räsänen Keijo	(Lumijärvi Ismo)
Salminen Ari	(Nikkilä Juhani)
Sinkkonen Sirkka	(Huhtanen Raija)
Ståhlberg Krister	(Mälkiä Matti)
Temmes Markku	(Kiviniemi Markku)
Virkkunen Jaakko	(Eloranta Kari T.)

Sihteeri ja jäsen sihteeri	Mälkiä Matti (1.1.–10.10.1986)
	Toivola Anita (10.10.–31.12.1986)

Taloudenhoitaja	Mälkiä Matti (1.1.–30.8.1986)
	Salmela Merja (1.9.–31.12.1986)

Tilintarkastajat	Meklin Pentti (Salmela Merja)
	Kuoppala Kari (Keränen Marja)

Hallinnon Tutkimus -lehti

Päätoimittaja	Ahonen Pertti
Toimitussihteeri	Virtanen Turo

Johtokunta

Puheenjohtaja	Vartola Juha
Varapuheenjohtaja	Helander Voitto

Jäsenet ja varajäsenet:

Ahonen Pertti	(af Ursin Klaus)
Gustafsson Claes	(Lumijärvi Ismo)
Jahnukainen Iiro	(Tikka Annikki)
Kiviniemi Markku	(Eloranta Kari T.)
Mäenpää Olli	(Huhtanen Raija)
Piha Kalevi	(Ahlstedt Leo)
Salminen Ari	(Nikkilä Juhani)
Sinkkonen Sirkka	(Karento Helena)

Ståhlberg Krister	(Djupsund Göran)
Temmes Markku	(Venna Yrjö)

Sihteeri ja jäsensihteeri	Nakari Risto
Taloudenhoitaja	Salmela Merja

Tilintarkastajat	Meklin Pentti (Nakari Risto)
	Keränen Marja (Kuoppala Kari)

Hallinnon Tutkimus -lehti

Päätoimittaja	Ahonen Pertti
Toimitussihteeri	Keränen Marja

1988

Johtokunta

Puheenjohtaja	Vartola Juha
Varapuheenjohtaja	Nikkilä Juhani

Jäsenet ja varajäsenet:

Ahonen Pertti
Gustafsson Claes
Helander Voitto
Jahnukainen Iiro
Kiviniemi Markku
Mäenpää Olli
Salminen Ari
Sinkkonen Sirkka
Ståhlberg Krister
Temmes Markku

Jäsensihteeri	Mälkiä Matti
---------------	--------------

Hallinnon Tutkimus -lehti	
Päätoimittaja	Ahonen Pertti
Toimitussihteeri	Keränen Marja

Johtokunta

Puheenjohtaja
Varapuheenjohtaja

Nikkilä Juhani
Vartola Juha

Jäsenet ja varajäsenet:

Helander Voitto
Jahnukainen Iiro
Kiviniemi Markku
Myllymäki Arvo
Mäenpää Olli
Salminen Ari
Sinkkonen Sirkka
Ståhlberg Krister
Tainio Risto
Temmes Markku

(af Ursin Klaus)
(Ahlstedt Leo)
(Virtanen Turo)
(Ropo Arja)
(Huhtanen Raija)
(Lumijärvi Ismo)
(Laitinen Anna)
(Sjöblom Stefan)
(Gustavsson Claes)
(Venna Yrjö)

Sihteeri ja jäsens sihteeri
Taloudenhoitaja
Tilintarkastajat

Mälkiä Matti
Rosengren Minna
Meklin Pentti (Karento Helena)
Keränen Marja (Tiuhonen Seppo)

Hallinnon Tutkimus -lehti
Päätoimittaja
Toimitussihteeri

Harisalo Risto
Kinnunen Juha

1990

Johtokunta

Puheenjohtaja	Nikkilä Juhani
Varapuheenjohtaja	Ahonen Pertti

Jäsenet ja varajäsenet:

Huhtanen Raija	(Myllymäki Arvo)
Jahnukainen Iiro	(Ahlstedt Leo)
Kettunen Pekka	(Helander Voitto)
Salminen Ari	(Lumijärvi Ismo)
Sinkkonen Sirkka	(Laitinen Anna)
Ståhlberg Krister	(Sjöblom Stefan)
Tainio Risto	(Räsänen Keijo)
Temmes Markku	(Kiviniemi Markku)
Vartola Juha	(af Ursin Klaus)
Virtanen Turo	(Ropo Arja)
Sihteeri	Mälkiä Matti
Taloudenhoitaja	Telanne Minna
Tiedotussihteeri	Mäkelä Tapio
Tilintarkastajat	Meklin Pentti (Ikonen Raimo)
	Niemi-Lahti Anita (Kuoppala Kari)

Hallinnon Tutkimus -lehti

Päätoimittaja	Harisalo Risto
Toimitussihteeri	Kinnunen Juha

Johtokunta

Puheenjohtaja	Nikkilä Juhani
Varapuheenjohtaja	Ahonen Pertti

Jäsenet ja varajäsenet:

Hajba Sirpa	(Ahlstedt Leo)
Kettunen Pekka	(Helander Voitto)
Myllymäki Arvo	(Huhtanen Raija)
Salminen Ari	(Lumijärvi Ismo)
Sinkkonen Sirkka	(Merasto Merja)
Ståhlberg Krister	(Sjöblom Stefan)
Tainio Risto	(Marjosola Iiris)
Temmes Markku	(Kiviniemi Markku)
Vartola Juha	(af Ursin Klaus)
Virtanen Turo	(Mäenpää Olli)
Sihteeri	Mälkiä Matti (30.6.1991 saakka)
	Telanne Minna (alkaen 1.7.1991)
Taloudenhoitaja	Telanne Minna
Tiedotussihteeri	Mäkelä Tapio
Tilintarkastajat	Meklin Pentti (Ikonen Raimo)
	Niemi-Lahti Anita (Kuoppala Kari)
Hallinnon Tutkimus -lehti	
Päätoimittaja	Harisalo Risto
Toimitussihteeri	Laitinen Anna

1992

Johtokunta

Puheenjohtaja	Salminen Ari
Varapuheenjohtaja	Ahonen Pertti

Jäsenet ja varajäsenet:

Kettunen Pekka	(Helander Voitto)
Myllymäki Arvo	(Huhtanen Raija)
Niittymaa Sirpa	(Ahlstedt Leo)
Nikkilä Juhani	(Lumijärvi Ismo)
Sinkkonen Sirkka	(Kinnunen Juha)
Ståhlberg Krister	(Sjöblom Stefan)
Tainio Risto	(Aaltio-Marjosola Iiris)
Temmes Markku	(Kiviniemi Markku)
Vartola Juha	(af Ursin Klaus)
Virtanen Turo	(Herala Nina)
Sihteeri	Vartiainen Pirkko
Taloudenhoitaja	Kivihaka Juha
Tiedotussihteeri	Hyyryläinen Esa
Tilintarkastajat	Meklin Pentti (Ikonen Raimo)
	Niemi-Lahti Anita (Kuoppala Kari)

Hallinnon Tutkimus -lehti

Päätoimittaja	Harisalo Risto
Toimitussihteeri	Laitinen Anna

1993

Johtokunta

Puheenjohtaja	Salminen Ari
Varapuheenjohtaja	Ahonen Pertti

Jäsenet ja varajäsenet:

Kettunen Pekka	(Helander Voitto)
Myllymäki Arvo	(Huhtanen Raija)
Niittymaa Sirpa	(Nurmi Raimo)
Nikkilä Juhani	(Lumijärvi Ismo)
Sinkkonen Sirkka	(Kinnunen Juha)
Ståhlberg Krister	(Sjöblom Stefan)
Aaltio-Marjosola Iiris	(Tainio Risto)
Temmes Markku	(Kiviniemi Markku)
Vartola Juha	(af Ursin Klaus)
Virtanen Turo	(Herala Nina)
Sihteeri	Vartiainen Pirkko
Taloudenhoitaja	Kivihaka Juha
Tiedotussihteeri	Hyyryläinen Esa
Tilintarkastajat	Meklin Pentti (Ikonen Raimo)
	Niemi-Lahti Anita (Kuoppala Kari)
Hallinnon Tutkimus -lehti	
Päätoimittaja	Harisalo Risto
Toimitussihteeri	Laitinen Anna

1994

Johtokunta

Puheenjohtaja	Aaltio-Marjosola Iris
Varapuheenjohtaja	Ahonen Pertti

Jäsenet ja varajäsenet:

Kettunen Pekka
Niittymaa Sirpa
Nikkilä Juhani
Salminen Ari
Sinkkonen Sirkka
Ståhlberg Krister
Tainio Risto
Temmes Markku
Vartola Juha
Virtanen Turo

Jäsensihteeri	Lehtinen Jyri
---------------	---------------

Hallinnon Tutkimus -lehti	
Päätoimittaja	Kinnunen Juha
Toimitussihteeri	Laitinen Anna

1995

Johtokunta

Puheenjohtaja
Varapuheenjohtaja

Temmes Markku
Ahonen Pertti

Jäsenet ja varajäsenet:

Aaltio-Marjosola Iiris
Kettunen Pekka
Nikkilä Juhani
Ståhlberg Krister
Summa Hilkkä
Tainio Risto
Taskinen Helena
Vartiainen Pirkko
Vartola Juha
Virtanen Turo

(Niittymaa Sirpa)
(Helander Voitto)
(Huhtanen Raija)
(Sjöblom Stefan)
(Vuorela Terho)
(Mäenpää Olli)
(Sinkkonen Sirkka)
(Lumijärvi Ismo)
(Johansson Jan-Erik)
(Mattila Mikko)

Sihteeri
Taloudenhoitaja
Tilintarkastajat

Stenvall Jari
Tammi Jari
Meklin Pentti (Uusikylä Petri)
Niemi-Lahti Anita (Ikonen Raimo)

Hallinnon Tutkimus -lehti
Päätoimittaja
Toimitussihteeri

Kinnunen Juha
Laitinen Anna

1996

Johtokunta

Puheenjohtaja	Temmes Markku
Varapuheenjohtaja	Ahonen Pertti

Jäsenet ja varajäsenet:

Aaltio-Marjosola Iris	(Niittymaa Sirpa)
Kettunen Pekka	(Helander Voitto)
Laitinen Anna	(Sinkkonen Sirkka)
Nikkilä Juhani	(Huhtanen Raija)
Ståhlberg Krister	(Sjöblom Stefan)
Summa Hilikka	(Vuorela Terho)
Tainio Risto	(Mäenpää Olli)
Vartiainen Pirkko	(Lumijärvi Ismo)
Vartola Juha	(Harisalo Risto)
Virtanen Turo	(Johansson Jan-Erik)

Sihteeri	Stenvall Jari
Taloudenhoitaja	
ja tiedotussihteeri	Tammi Jari
Tilintarkastajat	Meklin Pentti (Kuusisto Lari)
	Niemi-Lahti Anita (Kuoppala Kari)

Hallinnon Tutkimus -lehti

Päätoimittaja	Ahonen Pertti
Toimitussihteeri	Stenvall Jari

1997

Johtokunta

Puheenjohtaja	Temmes Markku
Varapuheenjohtaja	Ahonen Pertti

Jäsenet ja varajäsenet:

Aaltio-Marjosola Iris	(Niittymaa Sirpa)
Kettunen Pekka	(Helander Voitto)
Laitinen Anna	(Kinnunen Juha)
Nikkilä Juhani	(Vuorela Terho)
Ståhlberg Krister	(Sjöblom Stefan)
Summa Hilikka	(Tiihonen Seppo)
Tainio Risto	(Mäenpää Olli)
Vartiainen Pirkko	(Lumijärvi Ismo)
Vartola Juha	(Harisalo Risto)
Virtanen Turo	(Johansson Jan-Erik)

Sihtööri ja tiedotussihtööri	Ohenoja Veli-Matti
Taloudenhoitaja	Tammi Jari
Tilintarkastajat	Meklin Pentti (Kuusisto Lari)
	Niemi-Lahti Anita (Kuoppala Kari)

Hallinnon Tutkimus -lehti

Päätoimittaja	Ahonen Pertti
Toimitussihtööri	Stenvall Jari

1998

Johtokunta

Puheenjohtaja	Temmes Markku
Varapuheenjohtaja	Ahonen Pertti

Jäsenet ja varajäsenet:

Aaltio-Marjosola Iris	(Niittymaa Sirpa)
Harisalo Risto	(Vartola Juha)
Kettunen Pekka	(Helander Voitto)
Laitinen Anna	(Kinnunen Juha)
Nikkilä Juhani	(Vuorela Terho)
Ståhlberg Krister	(Sjöblom Stefan)
Tainio Risto	(Mäenpää Olli)
Tiihonen Seppo	(Haveri Arto)
Vartiainen Pirkko	(Lumijärvi Ismo)
Virtanen Turo	(Johansson Jan-Erik)

Sihteeri	Ohenoja Veli-Matti
Taloudenhoitaja	Tammi Jari

Hallinnon Tutkimus -lehti	
Päätoimittaja	Ahonen Pertti
Toimitussihteeri	Stenvall Jari

1999

Johtokunta

Puheenjohtaja
Varapuheenjohtaja

Ahonen Pertti
Salminen Ari

Jäsenet ja varajäsenet:

Aaltio-Marjosola Iiris
Kettunen Pekka
Krogars Marco
Mäenpää Olli
Olkkonen Anna
Ropo Arja Ropo
Temmes Markku
Tiihonen Seppo
Vartiainen Pirkko
Virtanen Turo

(Niittymaa Sirpa)
(Helander Voitto)
(Vuorela Terho)
(Petäkoski-Hult Tuula)
(Kinnunen Juha)
(Blom-Lange Marja)
(Myllymäki Arvo)
(Haveri Arto)
(Vakkuri Jarmo)
(Johansson Jan-Erik)

Sihteeri
Taloudenhoitaja
Tilintarkastajat

Ohenoja Veli-Matti
Salminen Juha
Meklin Pentti (Kuusisto Lari)
Niemi-Lahti Anita (Kuoppala Kari)

Hallinnon Tutkimus -lehti
Päätoimittaja
Toimitussihteeri

Stenvall Jari
Tammi Jari

2000

Johtokunta:

Puheenjohtaja	Vartola Juha
Varapuheenjohtaja	Salminen Ari

Jäsenet ja varajäsenet:

Aaltio-Marjosola Iris	(Ropo Arja)
Harisalo Risto	(Hossain Farhad)
Keski-Petäjä Timo	(Haveri Arto)
Kettunen Pekka	(Hölttä Seppo)
Krogars Marco	(Lumijärvi Ismo)
Kultalahti Jukka	(Huhtanen Raija)
Olkkonen Anna	(Karento Helena)
Temmes Markku	(Virta Sirpa)
Vartiainen Pirkko	(Rajala Tuija)
Virtanen Turo	(Nikkilä Juhani)
Sihteeri	Salmela Merja
Taloudenhoitaja	Haatainen Jaana
Tilintarkastajat	Meklin Pentti (Oulasvirta Lasse)
	Niemi-Iilahti Anita (Hölttä Seppo)

Hallinnon Tutkimus -lehti

Päätoimittaja	Stenvall Jari
Toimitussihteeri	Tammi Jari

2001

Johtokunta:

Puheenjohtaja	Vartola Juha
Varapuheenjohtaja	Vuori Jari

Jäsenet ja varajäsenet:

Harisalo Risto	(Hossain Farhad)
Karento Helena	(Niiranen Vuokko)
Keski-Petäjä Timo	(Haveri Arto)
Kettunen Pekka	(Hölttä Seppo)
Krogars Marco	(Lumijärvi Ismo)
Kultalahti Jukka	(Huhtanen Arja)
Nikkilä Juhani	(Ropo Arja)
Temmes Markku	(Virta Sirpa)
Vartiainen Pirkko	(Rajala Tuija)
Virtanen Turo	(Salminen Ari)
Sihteeri	Salmela Merja
Taloudenhoitaja	Haatainen Jaana
Tilintarkastajat	Meklin Pentti (Oulasvirta Lasse)
	Niemi-Iilahti Anita (Vakkuri Jarmo)
Hallinnon Tutkimus -lehti	
Päätoimittaja	Stenvall Jari
Toimitussihteeri	Tammi Jari

2002

Johtokunta:

Puheenjohtaja	Vuori Jari
Varapuheenjohtaja	Nikkilä Juhani

Jäsenet ja varajäsenet:

Harisalo Risto	(Hossain Farhad)
Haveri Arto	(Taskinen Helena)
Karento Helena	(Niiranen Vuokko)
Keski-Petäjä Timo	(Lumijärvi Ismo)
Kinnunen Juha	(Salminen Ari)
Ståhlberg Krister	(Ryynänen Eeva-Liisa)
Temmes Markku	(Virtanen Turo)
Vartiainen Pirkko	(Rajala Tuija)
Vartola Juha	(Hölttä Seppo)
Virta Sirpa	(Krogars Marco)
Sihteeri	Lammintakanen Johanna
Taloudenhoitaja	Hyvärinen Hanna
Tilintarkastajat	Niemi-Iilahti Anita (Vakkuri Jarmo)
	Oulasvirta Lasse (Tammi Jari).

Hallinnon Tutkimus -lehti

Päätoimittaja	Stenvall Jari
Toimitussihteeri	Haatainen Jaana

2003

Johtokunta:

Puheenjohtaja	Vuori Jari
Varapuheenjohtaja	Nikkilä Juhani

Jäsenet ja varajäsenet:

Harisalo Risto	(Hossain Farhad)
Haveri Arto	(Rajala Tuija)
Kinnunen Juha	(Niiranen Vuokko)
Ryynänen Eeva-Liisa	(Taskinen Helena)
Sandberg Siv	(Krogars Marco)
Stenvall Jari	(Saarelainen Tarja)
Vartiainen Pirkko	(Salminen Ari)
Vartola Juha	(Hölttä Seppo)
Virta Sirpa	(Lumijärvi Ismo)
Virtanen Turo	(Temmes Markku)
Sihteeri	Lammintakanen Johanna
Taloudenhoitaja	Hyvärinen Hanna
Tilintarkastajat	Niemi-Iilahti Anita (Vakkuri Jarmo)
	Oulasvirta Lasse (Tammi Jari)

Hallinnon Tutkimus -lehti

Päätoimittaja	Stenvall Jari
Toimitussihteeri	Haatainen Jaana

2004

Johtokunta:

Puheenjohtaja	Hyryläinen Esa
Varapuheenjohtaja	Nikkilä Juhani

Jäsenet ja varajäsenet:

Harisalo Risto	(Hossain Farhad)
Rajala Tuija	(Haveri Arto)
Salminen Ari	(Lähdesmäki Kirsi)
Miettinen Tarmo	(Haatainen Jaana)
Sandberg Siv	(Krogars Marco)
Stenvall Jari	(Saarelainen Tarja)
Vartiainen Pirkko	(Ojala Ilpo)
Virta Sirpa	(Lumijärvi Ismo)
Vuori Jari	(Niiranen Vuokko)

Sihteeri	Juppo Virpi
Taloudenhoitaja	Ala-Kokko Satu
Tilintarkastajat	Niemi-Iilahti Anita (Vakkuri Jarmo)
	Oulasvirta Lasse (Tammi Jari)

Hallinnon Tutkimus -lehti

Päätoimittaja	Vuori Jari
Toimitussihteeri	Hakulinen Hanna

2005

Johtokunta:

Puheenjohtaja	Hyyryläinen Esa
Varapuheenjohtaja	Nikkilä Juhani

Jäsenet ja varajäsenet:

Harisalo Risto	(Ahonen Pertti)
Miettinen Tarmo	(Haatainen Jaana)
Rajala Tuija	(Haveri Arto)
Saarelainen Tarja	(Stenvall Jari)
Salminen Ari	(Lähdesmäki Kirsi)
Sandberg Siv	(Krogars Marco)
Vartiainen Pirkko	(Ojala Ilpo)
Virta Sirpa	(Lumijärvi Ismo)
Virtanen Turo	(Temmes Markku)
Vuori Jari	(Niiranen Vuokko)

Sihteeri	Juppo Virpi
Sihteerin sijainen	Hyle Maija, alkaen 1.4.2005
Sihteerin sijainen	Kilkki Saija, alkaen 1.8.2005
Taloudenhoitaja	Ala-Kokko Satu
Tilintarkastajat	Vakkuri Jarmo (Tammi Jari)
	Oulasvirta Lasse (Temmes Markku)

Hallinnon Tutkimus -lehti	
Päätoimittaja	Vuori Jari
Toimitussihteeri	Hakulinen Hanna

Johtokunta:

Puheenjohtaja	Hyryläinen Esa
Varapuheenjohtaja	Nikkilä Juhani

Jäsenet ja varajäsenet:

Ahonen Pertti	(Rajala Tuija)
Haatainen Jaana	(Miettinen Tarmo)
Harisalo Risto	(Haveri Arto)
Saarelainen Tarja	(Stenvall Jari)
Salminen Ari	(Lähdesmäki Kirsi)
Sandberg Siv	(Krogars Marco)
Vartiainen Pirkko	(Ojala Ilpo)
Virta Sirpa	(Lumijärvi Ismo)
Virtanen Turo	(Temmes Markku)
Vuori Jari	(Niiranen Vuokko)

Sihteeri	Kilkki Saija
Taloudenhoitaja	Ala-Kokko Satu
Tilintarkastajat	Vakkuri Jarmo (Tammi Jari)
	Oulasvirta Lasse (Viinämäki Olli-Pekka)

Hallinnon Tutkimus -lehti	
Päätoimittaja	Vuori Jari
Toimitussihteeri	Hakulinen Hanna

Johtokunta:

Puheenjohtaja	Virtanen Turo
Varapuheenjohtaja	Ahonen Pertti

Jäsenet ja varajäsenet:

Haatainen Jaana	(Miettinen Tarmo)
Harisalo Risto	(Haveri Arto)
Johanson Jan-Erik	(Erkkilä Tero)
Lähdesmäki Kirsi	(Vartiainen Pirkko)
Nikkilä Juhani	(Sandberg Siv)
Saarelainen Tarja	(Stenvall Jari)
Salminen Ari	(Hyyryläinen Esa)
Temmes Markku	(Kiviniemi Markku)
Virta Sirpa	(Lumijärvi Ismo)
Vuori Jari	(Niiranen Vuokko)

Sihteeri ja taloudenhoitaja	Tiili Minna
Tilintarkastajat	Vakkuri Jarmo (Tammi Jari)
	Oulasvirta Lasse (Viinamäki Olli-Pekka)
Hallinnon Tutkimus -lehti	
Päätoimittaja	Vartiainen Pirkko
Toimitussihteeri	Ollila Seija

Johtokunta:

Puheenjohtaja	Virtanen Turo
Varapuheenjohtaja	Ahonen Pertti

Jäsenet ja varajäsenet:

Haatainen Jaana	(Miettinen Tarmo)
Harisalo Risto	(Haveri Arto)
Johanson Jan-Erik	(Erkkilä Tero)
Lähdesmäki Kirsi	(Vartiainen Pirkko)
Nikkilä Juhani	(Sandberg Siv)
Saarelainen Tarja	(Stenvall Jari)
Salminen Ari	(Hyyryläinen Esa)
Temmes Markku	(Kiviniemi Markku)
Virta Sirpa	(Lumijärvi Ismo)
Vuori Jari	(Niiranen Vuokko)

Sihteeri ja taloudenhoitaja	Tiili Minna
Jäsensihteeri	Kaprio Johanna

Seuran kotisivujen päivitys Haatainen Jaana, Majava Jere

Tilintarkastajat	Vakkuri Jarmo (Tammi Jari)
	Oulasvirta Lasse (Viinamäki Olli-Pekka)

Hallinnon Tutkimus -lehti	
Päätoimittaja	Vartiainen Pirkko
Toimitussihteeri	Ollila Seija

2009

Johtokunta:

Puheenjohtaja	Virtanen Turo
Varapuheenjohtaja	Ahonen Pertti

Jäsenet ja varajäsenet:

Haatainen Jaana	(Miettinen Tarmo)
Harisalo Risto	(Haveri Arto)
Johanson Jan-Erik	(Erkkilä Tero)
Lähdesmäki Kirsi	(Vartiainen Pirkko)
Nikkilä Juhani	(Joas Marko)
Syväjärvi Antti	(Stenvall Jari)
Salminen Ari	(Hyyryläinen Esa)
Temmes Markku	(Kiviniemi Markku)
Virta Sirpa	(Lumijärvi Ismo)
Vuori Jari	(Niiranen Vuokko)

Sihtööri ja taloudenhoitaja	Heusala Anna-Liisa
Jäsensihtööri	Kaprio Johanna

Seuran kotisivujen päivitys	Haatainen Jaana
	Kaprio Johanna

Tilintarkastajat	Vakkuri Jarmo (Tammi Jari)
	Oulasvirta Lasse (Viinämäki Olli-Pekka)

Hallinnon Tutkimus -lehti	
Päätoimittaja	Vartiainen Pirkko
Toimitussihtööri	Ollila Seija

2010

Johtokunta:

Puheenjohtaja	Syväjärvi Antti
Varapuheenjohtaja	Ahonen Pertti

Jäsenet ja varajäsenet:

Haatainen Jaana	(Miettinen Tarmo)
Harisalo Risto	
Kujala Johanna	(Johanson Jan-Erik)
Nikkilä Juhani	(Joas Marko)
Ollila Seija	(Vartiainen Pirkko)
Salminen Ari	(Hyyryläinen Esa)
Stenvall Jari	(Haveri Arto)
Virta Sirpa	(Lumijärvi Ismo)
Virtanen Turo	(Temmes Markku)
Vuori Jari	(Niiranen Vuokko)

Sihteeri	Leinonen Jaana
Taloudenhoitaja	Paukku Jyrki

Jäsensihteeri, seuran kotisivujen päivitys ja tiedotus	Posio Esa
--	-----------

Tilintarkastajat	Vakkuri Jarmo (Tammi Jari) Oulasvirta Lasse (Viinämäki Olli-Pekka)
------------------	--

Hallinnon Tutkimus -lehti

Päätoimittaja	Virtanen Turo
Toimitussihteeri	Moilanen Timo

Johtokunta:

Puheenjohtaja	Syväjärvi Antti
Varapuheenjohtaja	Ahonen Pertti

Jäsenet ja varajäsenet:

Haatainen Jaana	(Miettinen Tarmo)
Hyyryläinen Esa	(Lähdesmäki Kirsi)
Joas Marko	(Sjöblom Stefan)
Kujala Johanna	(Johanson Jan-Erik)
Ollila Seija	(Vartiainen Pirkko)
Paasivaara Leena	(Suhonen Marjo)
Stenvall Jari	(Haveri Arto)
Virta Sirpa	(Lumijärvi Ismo)
Virtanen Turo	(Erkkilä Tero)
Vuori Jari	(Niiranen Vuokko)

Sihteeri	Leinonen Jaana
Taloudenhoitaja	Paukku Jyrki
Jäsensihteeri, seuran kotisivujen päivitys	Posio Esa
Tilintarkastajat	Vakkuri Jarmo (Tammi Jari) Oulasvirta Lasse (Viinämäki Olli-Pekka)

Hallinnon Tutkimus -lehti	
Päätoimittaja	Virtanen Turo
Toimitussihteeri	Pietilä Maria

SUOMALAINEN HALLINNON TUTKIMUS – MISTÄ, MITÄ, MINNE?

Suomalainen hallinnon tutkimus – mistä, mitä, minne? etsii suomalaisen hallinnon tutkimuksen juuria ja selvittää sen kehitystä eri yliopistoissa. Esiin nousevat johtamistutkimuksen uudistuminen, hyvän hallinnon ongelmat ja vertailun merkitys teorian kehittämisessä. Kirja käsittelee myös taloushallintotieteiden, sosiaali- ja terveyshallintotieteen sekä turvallisuushallinnon erityiskysymyksiä. Kirja pohtii hallintotieteen identiteettiä tieteenalana ja kompleksisuusajattelun antia. Samalla se kyseenalaistaa alan oppihistorian ja ydinkäsitteiden tavanomaisia tulkintoja.

Hallinnon Tutkimuksen Seura on edistänyt suomalaista hallinnon tutkimusta 30 vuoden ajan. Tutkimus on laajentunut sisällöllisesti ja erikoistunut eri aloille. Alan omaleimaisuutta, kehitystä ja tulevaisuutta ei ole aikaisemmin pohdittu yhtä kattavasti ja syventyneesti kuin tässä teoksessa.

Kirjoittajat ovat suomalaisen hallinnon tutkimuksen ydinjoukkoa useista yliopistoista. He edustavat eri tutkijasukupolvia ja hallinnon tutkimuksen eri aloja ja lähestymistapoja. Teos soveltuu yliopistolliseksi oppikirjaksi.

Kansi: Mikko Reinikka | Albert Hall



TAMPERE
UNIVERSITY
PRESS